Rassegna della Giustizia Militare

Rivista di
Diritto e Procedura penale militare

a cura della
Procura Generale Militare della Repubblica
presso la Corte Suprema di Cassazione

Rassegna della Giustizia Militare

PRESENTAZIONE DEL NUMERO 5 / 2019

a cura della Redazione

Il presente numero della Rassegna della Giustizia Militare è interamente dedicato al Convegno organizzato dalla Procura Generale Militare presso la Corte di Cassazione, in collaborazione con l'associazione NoiArma, intitolato "**Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari: limiti e prospettive**", svoltosi a Roma, in data 7 maggio 2019, . presso la Sala Vanvitelli dell'Avvocatura Generale dello Stato

I lavori sono stati introdotti dal **dott. Maurizio Block**, Procuratore Generale Militare, il quale ha magistralmente inquadrato le problematiche poste dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 e dal complesso tema del sindacato tra militari. L'Avvocato Generale dello Stato, **Massimo Massella Ducci Teri**, ed il Primo Presidente della Cassazione, **dott. Giovanni Mammone**, sono intervenuti ad aprire i lavori offrendo interessanti spunti di riflessione.

In questo numero, oltre ai saluti del dott. Mammone, trovano spazio l'intervento del **prof. Pierpaolo Rivello** (Avvocato in Torino, Professore presso l'Università degli Studi di Bergamo) ha tenuto la relazione "*L'attività sediziosa: profili penali e processuali*" che ha tratteggiato le conseguenze penali delle condotte sediziose e l'intervento dell'**avv. Andrea Conti** (Avvocato in Milano, P.hD., Redattore della Rassegna della Giustizia Militare), intitolato "*Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approdi giurisprudenziali e problemi interpretativi*" con il quale è stata tratteggiata una panoramica delle fonti ed indicato i profili problematici posti dall'attuale contesto normativo. Segue la relazione "*I profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare ed alla 'sindacalizzazione' delle Forze Armate*" con cui l'**avv. Gesualdo d'Elia** (Avvocato dello Stato) ha puntualmente indicato le possibili conseguenze disciplinari dell'attività sindacale.

Nella sessione pomeridiana del Convegno, presieduta e coordinata dal dott. Giuseppe Mazzi (Presidente della Corte Militare di Appello), si sono svolte le relazione del **dott. Gaetano Carlizzi** (Magistrato militare) il quale, affrontando il tema "*orientamenti della giurisprudenza penale in materia di associazionismo militare*", ha individuato le conseguenze penali dei comportamenti parasindacali tenuti dai militari. L'**avv. Massimiliano Strampelli** (Avvocato in Roma) ha trattato dell'"*attività sediziosa: definizione del concetto e giurisprudenza costituzionale*" precisando la necessità di un intervento legislativo che permetta di valorizzare il concetto di sedizione ed evitare pericolose distorsioni. Il tema "*diritti sindacali dei lavoratori civili e diritti associativi dei lavoratori militari: differenze e similitudini*" è stato affrontato dalla **prof. Silvia Ciucciovino** (Ordinario di diritto del lavoro presso l'Università degli Studi «Roma Tre») la quale ha individuato i confini del concetto di libertà sindacale e le conseguenze della pronuncia della Consulta n. 120 del 2018. Da ultimo, il **Gen. B. Giancarlo Trotta** (Presidente Co.Ce.R. interforze) ha brillantemente espresso il punto di vista degli Organi di rappresentanza militare, evidenziando le prospettive future in chiave critica.

INDICE DEL NUMERO 5 / 2019

Codice dell'ordinamento militare ed Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. Nuove prospettive
di *Giovanni Mammone* p. 4

L'attività sediziosa: profili penali e processuali
di *Pierpaolo Rivello* p. 8

Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approdi giurisprudenziali e problemi interpretativi
di *Andrea Conti* p.14

I profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare ed alla 'sindacalizzazione' delle Forze Armate
di *Gesualdo d'Elia* p.27

Orientamenti della giurisprudenza penale in materia di associazionismo militare
di *Gaetano Carlizzi* p.33

Attività sediziosa: definizione del concetto e giurisprudenza costituzionale
di *Massimiliano Strampelli* p.43

Diritti sindacali dei lavoratori civili e diritti associativi dei lavoratori militari: differenze e similitudini
di *Silvia Ciucciovino* p.48

Gli Organi di rappresentanza militare: tra tradizione ed innovazione
di *Giancarlo Trotta* p.54

Codice dell'ordinamento militare ed
Associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. Nuove prospettive

di *Giovanni* MAMMONE[1]

1. La sentenza 13 giugno 2018 n. 120 della Corte costituzionale pronunziando sul giudizio di costituzionalità del secondo comma, dell'art. 1475 del d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, recante il Codice dell'ordinamento militare ("i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali"), si inserisce nell'articolato complesso normativo che regola l'associazionismo sindacale del personale militare delle Forze armate, nell'ambito del quale apre nuove prospettive ed impone nuove forme di regolazione.

La nostra Costituzione accanto alla libertà di organizzazione sindacale (art. 39, "l'organizzazione sindacale è libera", c. 1) parallelamente riconosce interessi primari e generali della collettività nazionale, quali la difesa della patria (definito "sacro dovere" di ogni cittadino) e la conformazione dell'ordinamento delle Forze armate allo "spirito democratico della Repubblica" (art. 52, c.1 e 3). Accanto a queste fondamentali affermazioni della Costituzione assumono ulteriore e particolare rilievo alcune disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Convenzione EDU), ovvero il trattato internazionale che vincola gli Stati membri del Consiglio d'Europa al rispetto dei diritti fondamentali civili e politici dei loro cittadini. La Convenzione fu ratificata dallo Stato italiano con la legge 4 agosto 1955 n. 848.

Sul piano della legislazione ordinaria, infine, l'art. 1465, che apre il Titolo IX del Cod. ord. mil. significativamente dedicato all'esercizio dei diritti, prevede che "ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini" e che agli stessi sono imposte "limitazioni nell'esercizio dei alcuni di tali diritti". Con riferimento al diritto di associazione sindacale, il successivo art. 1475 prevede che "i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali".

2. Di fronte a questo quadro normativo, oggettivamente complesso per la sovrapposizione di posizioni soggettive di per sé disomogenee, il Consiglio di Stato ed il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ([2]) con due ordinanze avevano sollevato questione di costituzionalità dell'art. 1475 per contrasto con l'art. 117, c. 1, della Costituzione in relazione agli artt. 11 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ([3]), come interpretati dalla Corte EDU, e all'art. 5 della Carta sociale europea, considerando queste ultime disposizioni parametri interposti ai fini dell'interpretazione della norma costituzionale, secondo il noto criterio enunziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 2007.

---

1 Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione.

2 Cons. Stato ord. 4 maggio 2017, TAR Veneto ord. 3 novembre 2017.

3 Art. 11. *Libertà di riunione e di associazione*.
"1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.
2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato".
Art. 14. *Divieto di discriminazione*.
"1. Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Costituzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".

L'interpretazione dell'art. 11 CEDU posta a base della questione di costituzionalità ed invocata dai giudici remittenti è quella data dalla Corte EDU con due pronunzie parallele del 2 ottobre 2014, le sentenze *Matterly* e *ADEFDROMIL* ([4]). Secondo la Corte della Convenzione il divieto di costituire associazioni sindacali e di aderire ad esse posto al personale militare non deve ledere la libertà di associazione, prevista dall'art. 11, che comprende il diritto di fondare sindacati ed aderirvi. Pur riconoscendo che la norma, per la specificità delle missioni proprie delle forze armate, consente che "restrizioni, anche significative, possano essere apportate … alle modalità di azione e di espressione di un'associazione professionale e dei militari che vi aderiscono", la Corte EDU afferma tuttavia che le restrizioni stesse "non devono privare i militari ed i loro sindacati del diritto generale di associazione per la difesa dei loro interessi professionali e morali". Pertanto, conclude la Corte, "se la libertà di associazione dei militari può essere oggetto di restrizioni legittime, il divieto puro e semplice per un'associazione professionale di esercitare qualsiasi azione in relazione con il proprio oggetto sociale porta, all'essenza stessa di tale libertà, un pregiudizio vietato dalla Convenzione".

3. La Corte costituzionale ha accolto in parte la denunzia di incostituzionalità sollevata dai giudici amministrativi ed ha ritenuto violato l'art. 117, c. 1, Cost. sia in relazione all'art. 11 della CEDU che all'art. 5, terzo periodo, della Carta sociale europea. Con riferimento alla Convenzione ha precisato che detti limiti e condizioni debbono rispondere al criterio della proporzione e dell'adeguatezza, quale punto di equilibrio e di conciliazione tra i diversi interessi in gioco, ovvero l'esercizio del diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e le esigenze di "coesione interna e neutralità" che distinguono le Forze armate dalle altre strutture statali, secondo quanto già evidenziato con una precedente sentenza ([5]). Inoltre, la stessa Corte assegna anche all'art. 5 della Carta sociale europea ([6]) il ruolo di parametro interposto che concorre ad integrare l'art. 117, c. 1, Cost. ed individua nelle due norme sovranazionali un sistema di tutele autonome ma complementari, del cui rispetto la Corte stessa si ritiene garante.

La Corte costituzionale dunque, tenuto conto del contenuto complessivo dei due parametri, riconosce il diritto dei militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, ma precisa che il diritto stesso deve essere esercitato alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge e lascia nel contempo fermo il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali. In altre parole, il diritto di costituire associazioni professionali (diritto di associazione sindacale) non è compensabile con forme associative diverse, ma può essere sottoposto a restrizioni secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza.

---

4 Le due sentenze intervennero a seguito di controversie promosse entrambe contro lo Stato francese, rispettivamente da un ufficiale della Gendarmeria (ricorso 10609/10, sentenza *Matelly*) e dall'Associazione per la difesa dei diritti dei militari (ricorso 32191/09 sentenza *ADEFDROMIL*). In entrambi i casi i ricorrenti deducevano l'illegittimità del divieto imposto dai superiori organi gerarchici di aderire ad associazioni considerate di natura sindacale, in base al *Codice della difesa* (art. L. 4121-4, secondo cui "*L'esercizio del diritto di sciopero è incompatibile con lo stato militare*. *L'esistenza di associazioni professionali militari a carattere sindacale, come pure l'adesione dei militari in attività di servizio ad associazioni professionali, sono incompatibili con le regole della disciplina militare.* Le citazioni riportate nel testo sono tratte dalla motivazioni della seconda sentenza (paragrafi 52 e seguenti).
Il legislatore francese a seguito delle due sentenze della Corte EDU ha emanato la legge 2015/917 del 28 luglio 2015 che riconosce il diritto di associazione professionale al personale militare.

5 Sentenza 17 dicembre 1999 n. 449, di rigetto della questione di costituzionalità della legge 11 luglio 1978 n. 382 (recante norme di principio sulla disciplina militare), sollevata in riferimento agli artt. 3, 39 e 52, c. 3, della Costituzione.

6 Art. 5. *Diritti sindacali.*
"Per garantire o promuovere la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni locali, nazionali o internazionali per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, le Parti s'impegnano affinché la legislazione nazionale non pregiudichi questa libertà né sia applicata in modo da pregiudicarla .La misura in cui le garanzie previste nel presente articolo si applicheranno alla polizia sarà determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sono applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale".

Il concetto di *proporzionalità* è in realtà un criterio di carattere generale che accompagna il godimento di qualsiasi diritto (e quindi anche il diritto di associazione sindacale) ed impone che le restrizioni che ad esso vengano apportate per non arrecare pregiudizio ai diritti degli altri soggetti (anch'essi riconosciuti dalla Carta costituzionale e dalla Convenzione EDU), debbano essere tali da non pregiudicare il nucleo essenziale del diritto in questione. Proporzionalità è dunque bilanciamento tra posizioni soggettive di eguale rilievo costituzionale.

Quello dell'*adeguatezza* è invece un criterio di carattere specifico che concerne le restrizioni nel caso concreto adottate, che debbono avere una loro oggettivazione nella legge che regola l'esercizio del diritto e debbano essere modulate in maniera tale da non escluderne il godimento.

4. La stessa Corte costituzionale, riprendendo precedenti pronunzie, già con la sentenza n. 449 del 1999 pose in rilievo che l'art. 52, c. 3, della Costituzione nel riferirsi allo "ordinamento delle Forze armate", riassume la *specialità* della funzione svolta, ma non indica la (peraltro inammissibile) estraneità dell'ordinamento militare all'ordinamento generale dello Stato. La specialità, dunque, deve essere intesa in senso funzionale, ma non costituzionale, in quanto agli appartenenti alle Forze armate l'ordinamento dello Stato garantisce i diritti che nel loro complesso sono propri di ogni cittadino. Testualmente quella sentenza afferma che "la garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli *cittadini militari* non recede di fronte alle esigenze della struttura militare; si che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze armate …, al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico".

Per quanto riguarda la garanzia della libertà sindacale del personale militare la sentenza n. 120 del 2108 non entra nella problematica dell'applicabilità dell'art. 39, c. 1, Cost. ("L'organizzazione sindacale è libera"), la cui violazione non era stata peraltro dedotta dai giudici che avevano sollevato l'incidente di costituzionalità, ma l'associa alla norma stessa l'art. 52, c. 3, Cost. ("l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"), individuando tra le due disposizioni costituzionali un collegamento sistematico. E dunque, se sotto la prospettiva della richiamata disciplina sovranazionale (Convenzione EDU e Carta sociale europea), alla luce di entrambi i parametri dedotti, vincolanti ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost. deve essere riconosciuto ai militari il diritto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, d'altro canto l'appartenenza allo stesso sistema dell'art. 39 e dell'art. 52, c. 3, incoraggia e legittima questo riconoscimento anche sulla base della legislazione costituzionale nazionale ([7]).

5. La legislazione ordinaria ha seguito questa impostazione sistematica, preservando quella che la Corte costituzionale aveva definito "specialità della funzione" creando un sistema normativo del rapporto di impiego degli appartenenti alle Forze armate parallelo per le disposizioni regolatrici adottate, ma non distinto quanto a garanzie costituzionali. Nella sostanza il personale militare (e, per quanto si vedrà, il personale delle Forze di polizia di Stato) non è escluso dalla legislazione ordinaria del pubblico impiego, ma è assoggettato ad una regolamentazione che, sulla base dei principi costituzionali di generale applicazione, tenga conto della specialità della funzione.

Così, nell'ambito della riforma normativa del pubblico impiego iniziata nel 1991 e sfociata nell'adozione del testo unico del pubblico impiego d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, per il personale militare non trova applicazione la privatizzazione del rapporto di lavoro e, assieme a quanto avviene per il rapporto di impiego di altre categorie di dipendenti pubblici, anch'esse caratterizzate da "specialità di funzione" (magistrati, avvocati dello Stato, personale diplomatico e prefettizio, ecc.) continuano a trovare applicazione gli ordinamenti speciali di settore, secondo le disposizioni del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (art. 3), nella sostanza tutti ancorati al regime del diritto pubblico.

---

[7] Con la motivazione della sentenza n. 120 la Corte costituzionale richiama al riguardo, oltre la già menzionata sentenza n. 449 del 1999, anche le precedenti proprie sentenze nn. 126 del 1985 e 278 del 1987, richiamando il principio che la democraticità dell'ordinamento delle Forze armate deve essere inteso nella massima misura compatibile con il perseguimento da parte delle stesse dei propri fini istituzionali.

La conservazione dell'ordinamento originario comporta dunque tutta una serie di distinzioni normative dal rapporto di lavoro degli altri pubblici dipendenti, quali l'esclusione dalle norme del codice civile e dello stesso testo unico n. 165, la sottrazione alla contrattazione collettiva (art. 2), la devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle controversie relative ai rapporti di lavoro (art. 63), di reclutamento (art. 35, c. 6) e, appunto, per quanto qui rileva, le disposizioni in materia diritti e prerogative sindacali (artt. 42 e segg.).

Mancava sotto questo punto di vista una precisazione in materia di diritti sindacali, al cui pieno godimento ostava la formulazione originaria dell'art. 1475, c. 2, del Codice dell'ordinamento militare. L'ostacolo è superato con la lettura della norma ritenuta costituzionalmente legittima dalla sentenza n. 120, nel senso che "i militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge" e che "[i militari] non possono aderire ad altre associazioni sindacali".

6. Una volta delineato l'assetto costituzionale dell'ordinamento militare nei termini appena descritti è dunque la legge ordinaria che è chiamata ad individuare i requisiti delle "associazioni professionali a carattere sindacale" ora consentite dall'art. 1475 del Cod. ord. mil.

Il compito assegnato al legislatore è particolarmente delicato, in quanto la trasposizione a livello normativo generale di "condizioni e limiti" di costituzione delle associazioni stesse impone tutta una serie di puntualizzazioni di carattere giuridico di non lieve momento che, sulla base del tracciato costituzionale, ma tenendo conto della già richiamata specialità funzionale, diano corpo a soggetti sindacali idonei allo scopo. Si tratta, in altre parole di individuare i requisiti generali delle associazioni, le modalità di loro costituzione e di adesione dei loro aderenti; di riconoscere alle stesse soggettività giuridica che ne assicuri l'efficienza; di precisare quali siano le attività che le stesse possono svolgere e di regolamentare il loro esercizio ([8]). In particolare, la nuova disciplina dovrà porsi in corretto rapporto con i commi 2, 3 e 4 dell'art. 39 della Costituzione che regolano in generale la personalità giuridica dei sindacati, non potendo al riguardo seguirsi l'esempio delle associazioni sindacali dei lavoratori privati (che hanno natura giuridica di associazioni non riconosciute) o di quelle dei lavoratori pubblici non militari (di cui il legislatore ha a cuore soprattutto la rappresentatività e la capacità di partecipazione alla contrattazione collettiva).

Questi interrogativi non cadono su un terreno inesplorato, in quanto dal punto di vista sistematico il rapporto di impiego del personale militare, come rilevato, ha legislativamente già una sua specificità, che si tratta di ulteriormente definire. La Corte costituzionale con la sentenza n. 120 ha in qualche modo rimarcato questo concetto, rilevando che "le specificità dell'ordinamento militare giustificano … la esclusione di forme associative ritenute non rispondenti alle conseguenti esigenze di compattezza ed unità degli organismi che tale ordinamento compongono".

Giova comunque rilevare che successivamente alla dichiarazione di incostituzionalità del comma 2 dell'art. 1475, in attesa dell'intervento del legislatore ([9]), sulla base di una ricognizione della portata normativa dell'articolo nella sua attuale lettura complessiva e nell'esercizio del potere autorizzativo previsto dal comma 1 dello stesso articolo ([10]), in sede amministrativa è stata avviata una prima formulazione delle condizioni "soggettive, oggettive e funzionali" che, a legislazione vigente, debbono ricoprire le associazioni in questione ([11]).

---

[8] La sentenza n. 120 della Corte costituzionale esplicitamente afferma che l'individuazione dei requisiti delle associazioni impone la regolazione del loro apparato organizzativo, delle modalità di costituzione e funzionamento dello stesso, della fissazione di un trasparente sistema di finanziamento (v. capo 16.1).

[9] E' in discussione dinanzi alla Camera dei Deputati la proposta di legge n. C/875 (Corda ed altri), cui sono state abbinate le proposte C/1060 (Tripodi ed altri) e C/1702 (Pagani ed altri). Il testo risultante è in discussione dinanzi alla Quarta Commissione permanente (Difesa).

[10] La stessa Corte costituzionale rileva che continua a trovare applicazione la non censurata disposizione del primo comma dell'art. 1475, per la quale "la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministro della difesa", e che questa condizione di carattere generale *a fortiori* trova applicazione per le associazioni a carattere sindacale.

[11] Circolare del Capo di Gabinetto del Ministero della Difesa del 21 settembre 2018, al cui proposito si veda anche il parere espresso dal Consiglio di Stato (sez. Seconda) nell'adunanza del 14 novembre 2018.

L'attività sediziosa: profili penali e processuali. La necessità costituzionale di garantire ai sindacati militari un reale spazio operativo.

di *Pierpaolo* RIVELLO[1]

Nell'affrontare questo tema ho ritenuto di dover aggiungere, rispetto all'originario titolo affidatomi: "L'attività sediziosa: profili penali e processuali", la seguente dicitura: "La necessità costituzionale di garantire ai sindacati militari un reale spazione operativo", onde far comprendere immediatamente al lettore come l'approccio ad una problematica di così ampio spessore non debba essere finalizzato a "contenere" l'ambito di intervento dei costituendi sindacati militari, facendo di essi una struttura "ibrida", privata di buona parte delle attribuzioni spettanti agli altri organismi sindacali, ma, al contrario, debba tendere a far sì che essi vedano loro riconosciuti tutti i diritti indissolubilmente connessi all'incisivo esercizio delle attività tendenti a tutelare una determinata categoria di "lavoratori", sia pur nella consapevolezza della specificità del ruolo dei militari.
Tutto ciò è sicuramente possibile, come comprovato dal fatto che in altri comparti, parimenti caratterizzati da un'ineludibile necessità di pronto intervento e di "copertura" dei servizi essenziali, come ad esempio nel settore della Sanità, i sindacati hanno sempre potuto esercitare con forza i loro compiti, senza vincoli di sorta diversi da quelli volti a tener conto dell'assoluta peculiarità di determinate situazioni emergenziali.
Né varrebbe richiamarsi all'esempio rappresentato dai Sindacati di polizia, caratterizzati invece dalla sussistenza di stringenti, iugulatorie limitazioni normative.
Va infatti ricordato come le relative previsioni si ricolleghino alla legge 1° aprile 1981, n. 121, volta a disporre lo scioglimento del Corpo militare delle Guardie di pubblica sicurezza e la sua traasformazione nell'Ente civile della pubblica sicurezza [2]; in occasione della stesura di detta legge, proprio per "attutire" l'eco derivante dalla svolta, da taluno ritenuta "epocale", rappresentata dalla trasformazione in Ente civile, sia pur militarmente ordinato, di un organismo che fino a quel momento era stato militare, si ritenne opportuno introdurre una serie di restrizioni onde fugare i timori di "fughe in avanti".
Oggi invece, in una situazione completamente diversa, e dopo una pronuncia della Corte costituzionale inequivoca sul punto, occorre far sì che la nuova realtà dei sindacati militari non risulti "zoppa" già fin dal momento della sua introduzione.
Se si analizza il testo concernente "*Disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare*", nato dalla formulazione del "testo base" C. 875 Corda, a cui, nel corso dell'*iter* parlamentare, sono stati poi stati abbinati i testi C. 1060 e C. 1702, costituenti oggetto di esame innanzi alla IV Commissione permanente dela Difesa, emergono, già ad una prima lettura, numerosi rilievi critici, a partire dalla stessa ritrosia nell'utilizzare l'espressione, chiara ed inequivoca, di "Sindacati militari", che è stata sostituita invece da quella, più asettica ed "incerta", di "Associazioni professionali" aventi "carattere" sindacale.
A dire il vero, il testo in esame appare caratterizzato da più di un'incertezza, anche dal punto di vista concettuale e terminologico. Ad esempio, viene reiteratamente fatto riferimento, nella legge, ad una presunta dicotomia tra "appartenenti alle Forze armate" e i soggetti facenti parte dei "Corpi di polizia ad ordinamento militare", quali i Carabinieri e i Finanzieri, dimenticando che anche questi ultinmi fanno parte a tutti gli effetti delle Forze Armate, e che anzi l'Arma dei carabinieri rappresenta la Quarta Forza Armata dello Stato.

---

1 Avvocato, Professore presso l'Università di Bergamo.
2 Cfr. al riguardo P. Rivello, *Il procedimento militare,* Milano, Giuffrè, 2010, p. 31.

Va parimenti rilevato che è riduttiva ed estremamente penalizzante la previsione, contenuta nell'art. 1 del testo di legge, volta ad impedire che possa far parte di un sindacato militare il personale della riserva e quello in congedo.
In tal modo il sindacato verrebbe privato della possibilità di fruire dell'apporto di un bagaglio umano di esperienza davvero prezioso, se non quasi insostituibile.
Risulta poi gravissimo il "divieto" di «proclamare lo sciopero o parteciparvi», fissato dall'art. 4, concernente le "limitazioni" ai diritti sindacali,.
Impedire alle associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare la possibilità di proclamare lo sciopero significa privarle del più importante strumento di lotta sindacale, depotenziandole di fatto in maniera quasi assoluta, in quanto, così come una magistratura o vede riconosciuto il proprio diritto all'indipendenza o altrimenti non può essere definita con questo nome, in quanto priva del suo connotato primario, analogamente qualora un sindacato non veda riconosciuto il diritto di sciopero non può parlarsi di una reale struttura di garanzia dei lavoratori, come insegnato da decenni di lotte e di battaglie su questo piano [3].
A poco varrebbe rilevare, come già abbiamo anticipato, che anche per i Sindacati di polizia è previsto questo divieto, in quanto la finalità della presente legge dovrebbe essere quella di offrire uno strumento "aggiornato" ed in grado di incidere davvero sulla vita del mondo militare.
Analoga considerazione potrebbe essere ripetuta con riferimento all'art. 5 (*Competenze delle associazoni professionali a carattere sindacale tra i militari*), laddove viene escluso, alla lett. *f*), che le predette associazioni possano occuparsi dell' «impiego del personale».
I sindacati militari sarebbero privi di buona parte del loro potenziale ambito di operatività laddove venisse mantenuta la previsione volta ad impedire che essi possano far sentire la loro voce in relazione a simili tematiche.
Venendo all'ambito direttamente ricondubile al tema costituente oggetto di quesa disamina, è opportuno ricordare che ai sensi dell'art. 15 (*Tutela e diritti*) di questo progetto normativo i militari che ricoprono cariche elettive nel sindacato «possono manifestare il loro pensiero in ogni sede e su tutte le questioni non soggette a classifica di segretezza che riguardano la vita militare».
Bisognerebbe precisare, con specifico riferimento ai reati di sedizione, che non opera in tal caso il divieto sanzionato dall'art. 185 c.p.m.p.
Sarebbe infatti estremamente opportuno introdurre tale specifica causa di non punibilità rispetto alla previsione di cui all'art. 185 c.p.m.p. (*Rilascio arbitrario di attestazioni o dichiarazioni*), in base alla quale «Se più militari rilasciano arbitrariamente attestazioni o dichiarazioni concernenti cose o persone militari, ciascuno di essi è punito con la reclusione fino a sei mesi».
E' giunto peraltro il momento di approfondire il concetto di "sedizione".
La sedizione, come indicato dal suo etimo, rappresentato dai vocaboli *sed* ed *itio*, consiste in attività dirette a separare, disaggregare, disunire un'entità, quale è la struttura militare, che richiede invece un'assoluta compattezza di tutte le sue unità, in quanto l'efficienza delle Forze Armate non può essere garantita in mancanza di un'effettiva coesione [4].
Il più significativo fra i reati compresi in detta classe è il delitto previsto dall'art. 182 c.p.m.p. (*Attività sediziosa*) [5], in base al quale «Il militare, che svolge un'attività diretta a suscitare in altri militari il malcontento per la prestazione del servizio alle armi o per l'adempimento di servizi speciali, è punito con la reclusione militare fino a due anni» .
Trattasi di un reato di mero pericolo, non essendo necessaria, per la configurazione del reato, l'effettiva verificazione di detto malcontento.
Risulta fondamentale lo sforzo diretto all'individuazione di quale sia il discrimine fra condotte che costituiscono legittima espressione del diritto di critica e quelle che invece danno vita al predetto illecito; infatti qualora non fosse dato ravvisare tale discrimine, ed il reato di attività sediziosa

---

[3] V., per tutti, I. BARBADORO, *Storia del sindacalimo italiano: dalla nascita al fascismo*, Firenze, La nuova Italia, 1973; D. LAJOLO, *Il volto umano di un rivoluzionario: la straordinaria avventura di Giuseppe Di Vittorio*, Firenze, Vallecchi, 1979.

[4] Cfr. L. GILI, voce *Rivolta*, *ammutinamento e sedizione militare*, in *Dig. disc. pen.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 384.

[5] Per un'analisi al riguardo v., volendo P.RIVELLO, *Lezioni di diritto militare,* II ed., Torino, Giappichelli, 2012, p. 267 ss.

assorbisse ed inglobasse anche situazioni rientranti nell'ambito delle mere espressioni di dissenso, la norma si porrebbe in evidente contrasto con i dettami della Carta costituzionale.

Al riguardo la Consulta, dichiarando infondata una questione di legittimità concernente la norma in esame, ha chiarito come una corretta lettura dell'art. 182 c.p.m.p. induca ad escludere che esso tenda ad incriminare condotte consistenti in una semplice critica, sia pur particolarmente aspra, delle istituzioni e dell'ordinamento militare, ed evidenzi come questa disposizione non si ponga dunque in antitesi con la garanzia costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero[6].

In una successiva pronuncia la Corte costituzionale ha affermato che danno vita alle fattispecie di sedizione solo quelle manifestazioni di dissenso che, a causa delle modalità e delle circostanze che ne caratterizzano lo svolgimento, costituiscono un chiaro segnale di ostilità e ribellione nei confronti dell'istituzione e dell'ordinamento militare e risultano espressione di una violenza sovvertitrice o si rivelano comunque atte ad innescare processi degenerativi della compattezza delle Forze Armate[7].

Il reato dunque non sussiste in presenza di semplici esternazioni di protesta, dirette a sollecitare interventi migliorativi all'interno delle Forze Armate.

L'art. 183 c.p.m.p. (*Manifestazioni e grida sediziose*) punisce invece con la reclusione militare fino a un anno, salvo che il fatto costituisca un più grave reato «Il militare, che pubblicamente compie manifestazioni sediziose o emette grida sediziose».

Anche in tal caso siamo in presenza di un reato di mero pericolo. Perché sussista questo delitto, come è stato giustamente rilevato, non è sufficiente l'obiettiva connotazione ribellistica dell'atteggiamento dell'agente; occorre altresì l'intenzione di esprimere antagonismo e insofferenza, e detta intenzione manca quando il soggetto agisce per avallare una giusta richiesta o esprimere un disagio o richiamare con energia l'attenzione dell'amministrazione su determinati problemi [8].

A sua volta l'art. 184 c.p.m.p. (*Raccolta di sottoscrizioni per rimostranza o protesta. Adunanza di militari*) punisce con la reclusione militare fino a sei mesi «Il militare, che raccoglie sottoscrizioni per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina, o che la sottoscrive».

La stessa pena è prevista, in base al comma 2, nei confronti del «militare, che, per trattare di cose attinenti al servizio militare o alla disciplina, arbitrariamente promuove un'adunanza di militari, o vi partecipa».

La norma ha spesso suscitato, nel corso degli anni, dubbi di legittimità costituzionale. Il giudice delle leggi peraltro, in una prima pronuncia al riguardo, negando che l'art. 184 c.p.m.p. si ponesse in contrasto con il disposto degli artt. 17 e 21 Cost., escluse la sussistenza di un principio costituzionale volto a tutelare il supposto diritto in capo ai militari di riunirsi, senza una previa autorizzazione al riguardo, per trattare di cose attinenti al servizio, e sottolineò come non potessero essere considerate lesive dei diritti di libertà le previsioni dirette a sottoporre alla preventiva valutazione dell'autorità militare l'oggetto e le modalità delle riunioni coinvolgenti una pluralità di militari[9].

La dottrina valutò criticamente detta pronuncia, rilevando come il fatto che le norme disciplinari prevedano, legittimamente, la necessità della previa autorizzazione, non dovrebbe giustificare la conseguenza consistente nel qualificare come delitto il promuovere od il partecipare alle riunioni che siano state indette irregolarmente «dal momento che l'ambito della norma penale non può coincidere con quello della regola disciplinare»[10].

La Corte costituzionale, peraltro, in una successiva pronuncia ha ribadito la legittimità dell'art. 184, comma 2, c.p.m.p., affermando che le riunioni indette arbitrariamente possono riverberarsi negativamente sia sulla disciplina militare, dando luogo a una situazione di grave disordine e

---

6 Corte cost., sent. 20 gennaio 1982, n. 30, in *Rass. giust. mil.*, 1982, p. 63.

7 Corte cost., sent. 2 maggio 1985, n. 126, in *Rass. giust. mil.*, 1985, p. 283.

8 R. VENDITTI, *I reati contro il servizio militare e contro la disciplina militare*, IV Ed., Milano, Giuffrè, 1995, p. 245.

9 Corte cost. 17 febbraio 1982, n. 31, in *Rass. giust. mil.*, 1982, p. 65.

10 D. BRUNELLI - G. MAZZI, *Diritto penale militare*, IV Ed., Milano, Giuffrè, 2007, p. 375.

confusione, sia sull'operatività delle Forze Armate, distogliendo gruppi di soldati dai loro compiti d'istituto e determinando l'occupazione di aree destinate ad altre finalità.
Si è inoltre precisato come una corretta interpretazione della norma induca a ritenere che l'incriminazione ivi delineata miri a contrastare le sole adunanze aventi carattere ostile e sedizioso, atte a configurare una lesione della disciplina e a determinare una situazione di concreto pericolo nei confronti dell'efficienza dell'organizzazione militare[11].
L'imposizione così delineata appare tuttavia assai diversa rispetto a quella emergente da un'applicazione letterale della norma, che sembrerebbe invece sanzionare qualunque riunione arbitraria, anche se non ostile né sediziosa.
L' interpretazione letterale evidenzia d'altro canto l'insussistenza della carica di offensività insita nella condotta vietata, che consisterebbe (almeno con riferimento alle riunioni di carattere pacifico, tendenti a suggerire miglioramenti organizzativi) unicamente nella violazione della prescrizione di carattere disciplinare, volta ad imporre la previa autorizzazione per ogni riunione di militari.
L'ultimo fra i reati compresi nel Capo II del Titolo III incrimina il rilascio arbitrario di attestazioni o dichiarazioni, di cui al ricordato l'art. 185 c.p.m.p.
Appare davvero arduo comprendere per quale motivo il legislatore abbia inteso ricondurre entro l'ambito della sedizione la condotta così delineata.
Basterebbe osservare che, almeno in teoria, le dichiarazioni, rilasciate dai militari in assenza di una previa autorizzazione da parte dei propri superiori gerarchici, potrebbero avere un contenuto ampiamente elogiativo nei confronti dell'organizzazione militare, tale da escludere ogni pericolo di riverberi negativi su di essa.
Può risultare interessante, onde dare concretezza all'analisi finora sviluppata, analizzare alcune delle più significative vicende concernenti fattispecie incriminatrici afferenti l'ambito della sedizione, che hanno trovato particolare eco ed hanno coinvolto l'attività dei tribunali militari nel periodo della contestazione giovanile alle Forze Armate, nel periodo ricompreso tra il 1968 ed il 1977 [12].
Va subito osservato come questa particolare "stagione" giurisprudenziale abbia indotto gli organi della giustizia militare a sollevare plurime eccezioni di legittimità costituzionale della normativa in oggetto.
La Corte costituzionale, con una serie di sentenze dichiarative dell'illegittimità costituzionale delle norme censurate e con varie pronunce interpretative di rigetto operò lucidamente al fine di espungere dal campo della rilevanza penale dei comportamenti che rappresentavano in realtà il frutto di libere manifestazioni democratiche, quali l'esercizio del diritto di riunione e la possibilità di rivolgere istanze collettive ai superiori in ordine alle condizioni di vita nelle caserme.
Indubbiamente importante risultò la pronuncia 29 aprile 1985, n. 126, con cui venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 180, primo comma, c.p.m.p., che incriminava la presentazione, da parte di dieci o più militari «collettivamente o separatamente, ma previo accordo», di «una stessa domanda o uno stesso esposto o reclamo».
A tal fine, nell'ambito di un'impostazione poi mantenutasi costante nel corso degli anni, il giudice delle leggi affermò che «in tanto sono possibili limitazioni alla libertà di manifestazione del pensiero in quanto sussista la necessità di preservare l'ordine pubblico da violente turbative […], a tal fine non basta che siano state mosse critiche, ancorchè aspre, alle istituzioni (prospettando la necessità di mutarle e contestando l'assetto politico-sociale sul piano ideologico), ma occorre un incitamente all'azione, quindi un principio di azione e di violenza contro l'ordine legalmente costituito, idoneo a metterlo in pericolo».
Per quanto concerne i procedimenti celebrati innanzi agli organi della giustizia militare in ordine a fatti di sedizione, particolarmente eclatanti ed emblematici si rivelarono quelli svolti di fronte al

[11] Corte cost. 24 gennaio 1989, n. 24, in *Rass. giust. mil.*, 1989, p. 82.
[12] V. al riguardo l'approfondita analisi di S. DINI, *La contestazione giovanile nelle Forze Armate (1968-1977) attraverso la «lente» dei Tribunali militari*, in P. RIVELLO (a cura di), *La giustizia militare nell'Italia repubblicana,* Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 31 ss.

tribunale militare di Padova, ed in particolare quelli concernenti Beck Peccoz, Nardi Rolando e Teza Giuseppe.
Il dibattimento a carico di Beck Peccoz si svolse nel marzo del 1971. Il militare era imputato di "attività sediziosa continuata", perché «con più azioni esecutive di un medesimo disegno crimonoso, poste in essere tra il 15 ottobre ed il 30 novembre 1970, nella caserma di Artegna (UD), sede del 114° Reggimento Fanteria "Mantova", svolgeva attività diretta a suscitare in altri militari il malcontento per la prestazione del servizio alle armi».
Beck Peccoz venne accusato di avere detenuto, allo scopo di diffonderle tra i commilitoni, numerose copia di manifestini intitolati "Proletari in divisa – non solo naia" ove così veniva affermato: «questo i soldati italiani lo sanno da sempre perché da sempre […] hanno dovuto sottostare in una condizione umiliante di fronte ai superiori, da sempre sono stati curati da una sanità che sembra un'impresa di pompe funebri […] i vari cani da guardia che ci stanno attorno hanno la stessa funzione dei capi e capetti delle officine, soltanto hanno più poteri perché ora non siamo in grado di prenderli a calci in bocca come avviene già fuori».
Fu altresì contestato al prevenuto di aver detenuto, al fine di diffonderne il contenuto, due copie del periodico "Lotta continua", del 12 novembre e del 24 novembre 1970, contenenti le seguenti affermazioni: «è viva ancora la nausea per quella schifosissima ed incivile esistenza, da mane a sera sfruttati, rubati nella personalità, a contatto con superiori opportunisti (sottufficiali di cariera) che rubano il pane al Popolo d'Italia, che scandalizzano ogni coscienza responsabile […]; l'esercito non è altro che il rifugio della peggiore "teppa" fascista al servizio del capitale».
Il dibattimento, celebrato in un clima di forte tensione, anche per la presenza innanzi al tribunale di numerosi gruppi appartenenti a movimenti extraparlamentari, si concluse con la condanna ad un anno di reclusione militare, con sospensione condizionale della pena.
Poco dopo il tribunale militare di Padova si trovò a dover giudicare Nardi Rolando, incriminato per aver scritto di notte sui muri di una caserma di Udine: «soldati uniamoci, uniamoci per organizzare la nostra giusta ribellione contro l'esercito dei padroni ed il governo dei padroni; W il governo rivoluzionario degli operai, dei lavoratori, dei contadini e dei soldati. L'unica soluzione è la rivoluzione […] soldati dobbiamo unirci al vento rivoluzionario che c'è nelle fabbriche, nelle scuole e nei quartieri».
Anche tale imputato venne condannato alla pena di un anno di reclusione, con la sospensione condizionale della pena.
Sempre con riferimento a procedimenti per sedizione, ed in particolare per quanto concerne l'incriminazione di cui all'art. 183 c.p.m.p. "*Manifestazioni sediziose*", va ricordato che, proprio a seguito del processo a Nardi, un suo commilitone, Teza Giuseppe, appartenente allo stesso Reparto, e cioè il 5° Reggimento Genio di Udine, affisse in Caserma il seguente manifesto: «Nardi una vittima della repressione fascista. Proletari in divisa, una forza contro la repressione. Ci rubano la libertà in nome dell'ordine fascista. Lottare, lottare, lottare, lottare, lottare. Proletari in divisa uniti. Fabbica, Scuola, Esercito la stessa lotta».
Teza fu giudicato responsabile del reato ascrittogli e condannato alla pena di mesi cinque di reclusione.
A distanza di pochi anni innanzi al Tribunale militare di Padova si svolse un processo a carico di tre militari, in servizio al 4° Reggimento "Genova Cavalleria" in Palmanova, in ordine al reato di "*Grida sediziose*" di cui all'art. 183 c.p.m.p., per aver scandito la sera del 30 agosto 1974, nell'area ove si stava svolgendo il "Festival dell'Unità", degli slogans del tipo «ufficiali fascisti ma soldati comunisti» e «soldati sfruttati ufficiali ben pagati».
Sempre in quel periodo, furono celebrati numerosi processi, innanzi ai tribunali militari di Roma e di Torino, per i fatti verificatisi il 14 settembre del 1974 e il 25 aprile del 1975, quando centinaia di militari dell'Esercito, con il volto parzialmente travisato, manifestarono in divisa agitando il pugno chiuso e scandendo degli slogan di rivolta.
Per quanto specificamente concerneva (e concerne) i reati di sedizione, il problema, per l'autorità giudiziaria, era quello di individuare, anche alla luce degli insegnamenti della Corte costituzionale, la linea di discrimine tra mere espressioni critiche, anche aspre, rivolte alle Istituzioni militari e vere e proprie attività sediziose.

A seconda delle diverse prospettive accolte, può pertanto essere oggetto di discordi valutazioni la vicenda processuale concernente il soldato Zanoncelli Pietro, arrestato, processato e poi condannato a sette mesi di reclusione in ordine ai reati di "*Attività sediziosa*" e di "*Istigazione a commettere reati militari*" per aver affisso, in data 3 dicembre 1975, all'inerno della Caserma del 104° Btg. Genio Pionieri "Torre" di Udine dei volantini con cui invitava i propri commilitoni a non recarsi alla mensa il giorno successivo: «festeggiamo a modo nostro il 4 dicembre, S. Barbara, festa dell'Artiglieria […] 4 dicembre sciopero del rancio contro il mangiare schifoso e la sporcizia della cucina, contro il freddo nelle camerate. Restiamo in camerata il 4 dicembre invece di andare a mangiare. Vogliamo: l'apertura della nuova mensa, assemblee mensili sul problema del rancio, che venga eletto un Nucleo Controllo Cucine».
Come si vede, vi sono, accante a generiche dichiarazioni "antagoniste", delle precise rivendicazioni, tendenti a modifiche concrete e pienamente fattibili.
Proprio la creazione di sindacati militari, volti a "dar voce" a simili problematiche, dovrebbe permettere di impostare simili tematiche su un piano radicalmente nuovo, purchè da un lato i sindacati siano dotati di effettivi poteri e, d'altro canto, non si assista a tentativi di forzatura del dettato normativo, al fine di utilizzare la disposizioni in tema di sedizione come strumento diretto a comprimere le possibilità operative delle istituende strutture.

Il diritto sindacale e le Forze Armate: fonti normative, approdi giurisprudenziali e problemi interpretativi

di *Andrea* CONTI[1]

SOMMARIO: 1. Ringraziamenti e premessa – 2. Le fonti normative: profili sovranazionali – 3. La giurisprudenza sovranazionale – 3.1. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – 3.2. Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali – 4. Le fonti normative: il diritto nazionale – 5. L'evoluzione della giurisprudenza nazionale – 6. Gli interventi giurisprudenziali e normativi successivi alla sentenza della Corte Costituzionale – 7. Profili interpretativi problematici – 8. Prospettive conclusive.

1. Ringraziamenti e premessa

Ringrazio il Dott. Maurizio Block per l'illustre presentazione e per avermi onorato di poter collaborare con Lui nella Redazione della Rassegna della Giustizia Militare.
Ringrazio la Procura Generale Militare presso la Suprema Corte di Cassazione e l'Associazione Noi Arma per avermi invitato come relatore in questo prestigioso convegno.
Un ringraziamento va anche al Ten. Col. (E.I.) Sebastiano La Piscopia, con cui ho il piacere di collaborare, e che ha contribuito alle osservazioni contenute in questa relazione.

Il mio intervento ha l'obiettivo di fornire un quadro d'insieme della materia di cui si occupa l'odierno convegno e di tratteggiarne alcuni profili problematici.
Verranno analizzati, in particolare, le fonti normative sovranazionali, così come interpretate dalla giurisprudenza, in materia di diritto sindacale e Forze Armate; le fonti normative interne e l'evoluzione giurisprudenziale italiana, con specifico riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018[2] ed, infine, verranno prospettati alcuni nodi problematici che dovranno essere affrontati – non solo dal Legislatore in una prospettiva *de iure condendo* – nella costruzione della disciplina della associazioni professionali a carattere sindacale tra militari.

2. Le fonti normative: profili sovranazionali

Le fonti normative sovranazionali costituiscono un punto di partenza obbligato della riflessione sul diritto sindacale e le Forze Armate.

Volendo fornire una panoramica d'insieme del formante normativo sovranazionale, non si può che fare riferimento all'art. 11, § 2, CEDU, rubricato "Libertà di riunione e di associazione", in cui si afferma che il diritto di riunione e di associazione "*non può essere oggetto di restrizione diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*". Pertanto, riconosciuto il diritto di associazione, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo afferma che tale diritto può essere limitato solo al ricorrere di una serie di condizioni: (a) la limitazione deve essere espressamente prevista dalla legge; (b) il limite posto al diritto di associazione deve perseguire uno scopo legittimo; (c) l'ingerenza, prodotta dalla restrizione al diritto di cui all'art. 11, § 2, CEDU, deve essere proporzionata rispetto allo scopo perseguito.

---

[1] Avvocato del Foro di Milano, Dottore di ricerca in diritto processuale penale e Redattore della Rassegna della Giustizia Militare.

[2] Cfr. C. Cost., 11 aprile 2018, n. 120, in *Foro it.*, 2018, I, 2588 ss.

Tratteggiata la disciplina generale, l'art. 11, § 2, CEDU prescrive che il riconoscimento del diritto di associazione e di riunione "*non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze Armate*".

Analogamente l'art. 5 della Carta Sociale Europea – rubricato "Diritti sindacali" – prevede che l'applicazione dei diritti dei lavoratori e dei datori di lavori ai membri delle Forze Armate, nonché la modalità con cui tali diritti sono concretamente applicati ai militari, deve essere determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale. L'art. G, parte V, della Carta Sociale Europea stabilisce che le limitazione ai diritti sanciti dalla Carta Sociale Europea possono dirsi legittime solo se: (a) stabilite *ex lege* e (b) necessarie in una società democratica.

Pertanto, alla luce dell'analisi di tali norme appare evidente che il diritto degli appartenenti alle Forze Armate di esercitare i diritti sindacali – tra cui quello di costituire dei veri e propri sindacati – può essere regolamentato dai singoli ordinamenti nazionali, ma le limitazioni previste dai vari Legislatori dovranno rispondere alle condizioni previste dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dalla Carta Sociale Europea.

L'analisi del panorama normativo sovranazionale, non può dirsi completa se non vengono ricordate anche:

1. la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (artt. 20 e 23, comma 4);
2. la Convenzione O.I.L. n. 87 del 1948 (artt. 8 e 9);
3. la Convenzione O.I.L. n. 98 del 1948 (art. 5);
4. il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 (art. 22, § 2);
5. il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966 (art. 8, § 2);
6. la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2010)4 rubricata *Human rights of members of the armed forces* (Punto K, §§ 53-57);
7. la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 1742/2006 sui Diritti Umani dei membri delle Forze Armate Europee (§§ 9.1 e 10.2.2) e
8. la Risoluzione del Parlamento Europeo sul diritto di associazione dei militari del 1984.

Al di là dell'analisi delle singole norme appena citate, su cui purtroppo non vi è il tempo di soffermarsi, si può sinteticamente affermare che «le fonti internazionali […], pur nella diversa tonalità di contenuto, indicano che alla fin dei conti non esiste alcuna incompatibilità ontologica tra la prestazione militare con la sua particolare disciplina e l'ammissione della libertà di organizzazione sindacale»[3].

3. La giurisprudenza sovranazionale

Dall'analisi del versante normativo sovranazionale emerge che l'appartenente alle Forze Armate ha il diritto di costituire associazioni sindacali, ma nelle modalità e con i limiti imposti dalle legislazioni nazionali. Occorre, giunti a tal punto, analizzare la giurisprudenza sovranazionale – con particolare riferimento a quella della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed a quella del Comitato Europeo dei Diritti Sociali – al fine di individuare come il versante giurisprudenziale abbia interpretato l'art. 11, § 2, CEDU e l'art. 5 Carta Sociale Europea, con specifico riguardo ai limiti ed alle condizioni che il Legislatore nazionale può imporre agli appartenenti delle Forze Armate nell'esercizio dei diritti sindacali.

3.1. *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*

Con riferimento alla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo appare significativo analizzare le seguenti pronunce[4]:

a. Corte Edu, Grande Camera, caso Demir e Baykara c. Turchia, 12 novembre 2008, n. 34053/97

[3] Così GIUGNI, sub *art. 39 Cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, tomo I, Bologna, 1979, 270.

[4] Il testo delle sentenze citate è consultabile in https://hudoc.echr.coe.int.

In tale pronuncia la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo afferma che le condizioni, a cui i diritti sanciti dall'art. 11 CEDU possono essere limitati, devono essere interpretate rigorosamente: non devono essere tali da compromettere l'essenza stessa del diritto (§§96-97) e devono essere proporzionate allo scopo perseguito (§ 119).

La sentenza in esame ribadisce che le limitazioni ai diritti di cui all'art. 11 CEDU devono essere prescritte dalla legge, devono perseguire uno scopo legittimo e devono palesarsi come necessarie in una società democratica (§§ 159 ss.).

b. Corte Edu, Grande Camera, caso Engel e altri c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, nn. 5100/71, 5101/71; 5102/71; 5354/72 e 5370/72

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in questo celebre pronunciamento, afferma che i principi e le garanzie proclamati e riconosciuti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo si applicano agli appartenenti alle Forze Armate, ma tenendo in particolare considerazione le specifiche caratteristiche della vita militare (cfr. §§ 54, 55, 57 e 103).

Possiamo ora analizzare due pronunce specificamente dedicate al rapporto tra il diritto sindacale e l'appartenente alle Forze Armate, avendo ben chiaro sia quali siano le condizioni a cui il diritto di cui all'art. 11, § 2, CEDU può essere limitato sia che al militare devono essere garantiti i diritti indicati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, ma l'esercizio di tali diritti deve essere parametrato alle esigenze della vita militare.

c. Corte Edu, sez. V, caso Mattely c. Francia, 2 ottobre 2014, n. 10609/10

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ribadisce che i diritti di cui all'art. 11 CEDU possono subire restrizioni, ma solo se queste sono tali da non privare di contenuto il diritto stesso. In altre parole, si afferma che il diritto di associazione e riunione può essere compresso ma mai negato (§§ 55-62), tanto che la Corte Europea dichiara espressamente che il divieto assoluto di formare od aderire ad un sindacato non può essere considerato una misura necessaria in una società democratica: il limite non può, pertanto, concretizzarsi nel divieto di costituire associazioni sindacali.

Con specifico riferimento alle Forze Armate, la Corte Europea precisa che la specificità propria del mondo militare esige una particolare valutazione rispetto all'esercizio dell'attività sindacale e, dunque, una disciplina specifica che può prevedere dei limiti particolari, ma che non devono mai essere tali da privare il militare dei propri diritti (§§68-77).

d. Corte Edu, sez. V, caso ADefDroMil c. Francia, 2 ottobre 2014, n. 32191/09

Il contenuto di tale sentenza (§§ 41-47 e §§ 52-62) appare perfettamente sovrapponibile a quella del caso Mattely c. Francia. Tuttavia, la sentenza precisa che «il divieto puro e semplice per un'associazione professionale di esercitare qualsiasi azione in relazione al proprio oggetto sociale porta un pregiudizio vietato dalla Convenzione». La Corte Europea sembra suggerire che non è sufficiente riconoscere un mero diritto di associazione, ma deve essere riconosciuto e garantito il diritto, non solo a costituire associazioni professionali, ma anche a poter esercitare concretamente le prerogative sindacali.

3.2. *Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali*

Analizzata la giuripsrudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e considerata l'analogia di contenuti tra l'art. 11 CEDU e l'art. 5 Carta Sociale Europea, si deve prendere in esame anche la giurisprudenza del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, con particolare riferimento alle seguenti decisioni[5]:

a. caso CESP (European Council of Police Trade Unions) c. Francia, n. 101/2013, decisione del 27 gennaio 2016

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali valuta la legittimità del divieto assoluto a costituire organizzazioni sindacali tra appartenenti alle Forze Armate contenuto nell'art. L 4121-4 del

[5] Si veda anche il caso CGIL c. Italia, n. 140/2016, dichiarato ammissibile in data 10 maggio 2017 e deciso in data 21-24 gennaio 2019, ma non ancora reso pubblico alla data di celebrazione dell'odierno convegno (7 maggio 2019).

Codice della Difesa francese. Va osservato che tale divieto è stato superato nel 2015 – grazie alla loi n. 2015-917 del 28 luglio 2015 –.

b. caso EUROMIL (European Organisation of Military Associations) c. Irlanda, n. 112/2014, decisione del 12 settembre 2017

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali afferma che le limitazioni alla libertà di cui all'art. 5 Carta Sociale Europea sono ammissibili ma, anche alla luce di quanto prevedere l'art. G, non possono arrivare a negare integralmente il diritto di organizzazione e di affiliazione (§ 47). Pertanto, il divieto assoluto di affiliazione ad un'organizzazione sindacale imposto ad un militare non risulta essere una limitazione né necessaria né proporzionata (§ 56).

4. Le fonti normative: il diritto nazionale

Concluso il panorama delle fonti normative sovranazionali così come interpretate dalla giurisprudenza, occorre analizzare i principali referenti normativi nazionali rilevanti in materia di diritto sindacale e Forze Armate.

In primo luogo, focalizzandoci sulle norme a rilievo costituzionale, occorre richiamare l'art. 39, comma 1, l'art. 40 e l'art. 52, comma 1 e 3, Cost.[6].

Dalla lettura di queste norme – e, soprattutto, dall'insegnamento dell'esegesi prevalente – emerge che la Costituzione, da un lato, proclama, riconosce e garantisce la libertà sindacale (art. 39 Cost.) e, dall'altro lato, riconosce la specificità delle Forze Armate (cfr. art. 52 Cost.). Pertanto, già ad una prima lettura, appare del tutto evidente come il tema del diritto sindacale calato nell'ambiente castrense sia necessariamente il risultato di un bilanciamento tra valori costituzionalmente protetti[7].

In particolare, si è giunti ad affermare che la specificità propria dell'appartenente alle Forze Armate permette di limitare le libertà riconosciute dagli artt. 39 e 40 Cost.: il militare – a differenza del cittadino –, dunque, può essere limitato nelle forme associative sindacali nella misura in cui le limitazioni alle libertà dei militari si fondano nell'esigenza di garantire le caratteristiche essenziali delle Forze Armate necessarie per l'espletamento delle funzioni costituzionali[8]. Il «militare gode, per il principio di uguaglianza, dei diritti riconosciuti agli altri cittadini, ma nel contempo gli spettano doveri che ne circoscrivono la portata, i quali devono trovare fondamento nella legge»[9]. Pertanto, è proprio la specificità delle Forze Armate che giustifica le limitazioni ai diritti sanciti dagli artt. 39 e 40 Cost.[10] e, parimenti, l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite da parte del militare deve armonizzarsi con i fini istituzionali delle Forze Armate.

In secondo luogo, compreso il quadro costituzionale, occorre fare riferimento al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, recante il *Codice dell'ordinamento Militare* – che, sul punto, ha riprodotto la

---

6 Si tengano a mente anche l'art. 97, comma 1, Cost. e l'art. 18 Cost.

7 Cfr. D'ALOIA, sub *art. 39 Cost.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto ed Olivetti, vol. I, Torino, 2006, 805.

8 Sul punto si veda ROSSI, sub *art. 52, comma 3 Cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, tomo I, Bologna, 1992, 206 ss.

9 In questi termini si esprime RIONDATO, sub *art. 28*, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento disciplinare delle Forze Armate*, a cura di Riondato, Padova, 1995, 215.

10 Sul punto occorre precisare che la specificità delle Forze Armate, che trova fondamento nell'art. 52 Cost., deve essere correttamente intesa: specificità non significa che le Forze Armate debbano essere considerate come un ordinamento autonomo ed esterno alla compagine statale, ma come un ordinamento subordinato ed interno allo Stato. Ne consegue che, superata la logica istituzionalistica, le Forze Armate devono informarsi ai principi costituzionali come chiarisce l'art. 52 Cost. ove afferma che "*l'ordinamento delle Forze Armate si informa dello spirito democratico della Repubblica*" (cfr. LUTHER, sub *art. 52 Cost* in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto ed Olivetti, vol. I, Torino, 2006, 1048 – anche se sul concetto di spirito democratico non vi è unicità di vedute: BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, 316 e 325, lo ritiene una garanzia per la dignità della persona; LOMBARDI, *I doveri costituzionali*, Milano, 1967, 288, un «limite del limite» che tutela il nucleo essenziale dei diritti di libertà, non garantiti dall'art. 52, comma 3, Cost. cioè un «criterio limitativo della discrezionalità legislativa e della possibilità di comprimere i diritti di libertà stabiliti» ed, infine MORBIDELLI, *Lo spirito democratico e il servizio militare*, in *Foro amm.*, 1970, I, 983, ritiene, invece, che si tratti di assicurare la vigenza di tutti quei diritti la cui esplicitazione non sia di assoluto impedimento alle esigenze militari).

normazione previgente[11] – ed, in particolare, all'art. 1475, comma 2, in forza del quale "*i militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali*".
I militari vengono ad essere considerati come «categorie "speciali" di lavoratori»[12] e, quindi, possono godere del diritto di associazionismo sindacale a condizioni più ristrette rispetto al cittadino[13]. Sul punto occorre compiere una fondamentale distinzione tra la titolarità delle libertà sindacali costituzionalmente riconosciute ed il loro esercizio: il militare, in quanto cittadino, ha la titolarità di tutte le libertà sancite dalla Costituzione, ma ha un esercizio limitato di alcune di esse, come per l'adesione ai sindacati e l'espletamento dei diritti sindacali[14].
L'analisi della disciplina inerente alle prerogative sindacali dei militari non può dirsi completa se non facendo anche riferimento agli artt. 1476-1482 d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, i quali – unitamente al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante *Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare* – regolano il sistema della Rappresentanza Militare[15] ed al d.lgs. 12 maggio 1995, n.195 che, disciplinando i rapporti tra le forme associative dei militari ed i "datori di lavoro", individua le materie oggetto di concertazione, distinguendo tra Forze di Polizia ad ordinamento militare (cfr. art. 4) e Forze Armate (cfr. art. 5), ed il procedimento di concertazione (cfr. artt. 7-8-*bis*). Infine si devono tenere presente anche gli artt. 180-184 R.D. 20 febbraio 1941, n. 303 (c.p.m.p.), i quali, delineando i confini dell'attività sediziosa, individuano i margini di legittima manovra del militare.

Alla luce del quadro normativo appena tratteggiato possiamo affermare che, anteriormente alla sentenza dalla Corte Costituzionale n. 120 del 2018, gli appartenenti alle Forze Armate godevano di un regime di libertà sindacale separata[16] caratterizzato dal divieto di sciopero, dal divieto di costituire associazioni sindacali e dalla Rappresentanza Militare – la quale assumeva una funzione surrogatoria relativamente all'esercizio della libertà sindacale –.

5. L'evoluzione della giurisprudenza nazionale

Accanto all'analisi delle fonti normative nazionali, appare di sicuro interesse osservare l'evoluzione del pensiero giurisprudenziale – analizzato, in questa sede, nelle sue tappe essenziali – che, partendo dall'affermazione della legittimità del divieto imposto al militare di costituire organizzazione professionali a carattere sindacale è giunta, con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 120 del 2018, a rivoluzionare la propria posizione sancendo l'illegittimità costituzionale del divieto contenuto nell'art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

Ecco le principali tappe del percorso giurisprudenziale:

a. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 4 febbraio 1966, n. 5[17]

---

[11] Cfr. art. 8 l. 11 luglio 1978, n. 382 – *Norme di principio sulla disciplina militare* – e d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691recante il regolamento che disciplina l'attuazione della Rappresentanza Militare.

[12] Così D'ALOIA, sub *art. 39 Cost.*, cit., 806.

[13] Si consideri anche la non praticabilità del diritto di sciopero (cfr. art. 1475, comma 4, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66).

[14] Sul punto anche GIUGNI, sub *art. 39 Cost.*, cit., 269 ss., il quale precisa che la libertà sindacale nel pubblico impiego è ammessa dalle fonti internazionale con riserve non preclusive per le Forze Armate.

[15] Il sistema della Rappresentanza Militare risulta articolato su tre livelli: i COBAR (consigli di base) a livello locale, i COIR (consigli intermedi) a livello areale ed il COCER (consiglio centrale) a livello centrale. Si tratta, almeno secondo la lettura prevalente, di una organizzazione non gerarchizzata che risponde ad una «concezione interna dell'istituto della rappresentanza» (cfr. ROSSI, sub *art. 52, comma 3 Cost.*, cit., 231 ss. e GUELLA, *Libertà di associazione sindacale e coesione delle forze armate: i margini di apprezzamento nel bilanciare diritti individuali e interessi pubblici, tra Corte Costituzionale e Corte Edu*, in *Riv. A.I.C.*, 2015, f. 1, 8, che parla di un modello fondamentalmente corporativo), priva dei caratteri della negozialità. Pertanto, la più attenta dottrina (POLI-TENORE, *L'ordinamento militare*, vol. II, Milano, 2006, 1069) evidenzia come il sistema della Rappresentanza Militare rappresenti un depotenziamento dei contenuti tipici della libertà sindacale, tanto che ci si chiede se la Rappresentanza Militare sia un *quid minus* oppure un *quid aliud* rispetto alle organizzazioni sindacali.

[16] Cfr. MENGHINI, *Le articolazioni del "diritto sindacale separato": polizie, carabinieri, forze armate*, in *Riv. giur. lav.*, 1992, I, 377 ss.

[17] Cfr. C. St., Ad. Pl., 4 febbraio 1966, n. 5, in *Foro it.*, 1966, III, 227 ss.

Il Consiglio di Stato, partendo dal presupposto che il sindacato risulta essere una emanazione diretta dei partiti politici e che l'art. 98, comma 3, Cost. riconosce l'ammissibilità delle limitazioni al diritto d'iscriversi a partiti politici per gli appartenenti delle Forze Armate, afferma che sono ammissibili limitazioni alla possibilità per i militari d'iscriversi ai sindacati.

La sentenza, fondata sulla connessione tra politica e sindacato, è stata fortemente criticata dalla dottrina anche perché si tratta di una pronuncia fortemente ancorata al particolare momento storico.

b. Corte Costituzionale, sentenza 17 dicembre 1999, n. 449[18]

La Corte Costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale del quadro normativo che introduceva una divieto per il militare di costituire associazioni di carattere sindacale[19].

In particolare, nella sentenza in esame si afferma che ai militari, superata la logica istituzionalistica, devono essere garantiti i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, ma occorre considerare anche la coesione interna, la neutralità dell'ordinamento militare e l'assoluta specificità della funzione propria delle Forze Armate che consente di modulare l'esercizio dei diritti fondamentali.

Pertanto, i diritti sindacali possono essere legittimamente compressi, anche considerando che la tutela delle garanzie costituzionali in materia non passa necessariamente attraverso l'attività sindacale, ma può essere legittimamente garantita e tutelata da forme alternative, come la Rappresentanza Militare.

Conseguentemente, appare costituzionalmente legittimo il divieto imposto al militare di costituire associazioni di carattere sindacale nella misura in cui tale divieto, da un lato, consente di tutelare i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare e, dall'altro lato, garantisce il diritto costituzionalmente riconosciuto al militare posto che la libertà associativa di natura sindacale non risulta essere interamente compressa nel suo contenuto essenziale in quanto adeguatamente sostituita con un equivalente funzionale, ovverosia il sistema della Rappresentanza Militare.

c. Corte Costituzionale, sentenza 11 aprile 2018, n. 120

Tale pronuncia della Corte Costituzionale[20] rappresenta un «significativo momento di sviluppo dell'ordinamento»[21].

In particolare, il Giudice delle Leggi riconosce l'illegittimità costituzionale del divieto imposto dal militare di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, cristallizzato dall'art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, in quanto incompatibile con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (artt. 11 e 14) e con la Carta Sociale Europea (art. 5)[22].

---

[18] Cfr. C. Cost., 17 dicembre 1999, n. 449, in *Giur. cost.*, 1999, 3870 ss.

[19] La sentenza si è pronunciata sull'art. 8 l. 11 luglio 1978, n. 382, che, lo si ricorda, appare perfettamente sovrapponibile alla disciplina contenuta nel d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

[20] La Corte Costituzionale si pronuncia a seguito dell'ordinanza di remissione n. 111 del 4 maggio 2011 del Consiglio di Stato, sez. IV – la quale, dopo un significativo richiamo alle fonti sovranazionali, afferma che la Rappresentanza Militare non può in alcun modo soddisfare le garanzie sancite dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nella misura in cui la libertà sindacale presuppone ontologicamente la facoltà di dar vita a forme autonome di rappresentanza anche al di fuori di strutture create *ex lege* (§ 5.2) – e dell'ordinanza di remissione n. 198 del 3 novembre 2017 del T.A.R. Veneto, sez. I.

Si deve anche richiamare l'ordinanza n. 104 del T.O., Torino, sez. Lav., del 12 dicembre 2017 che rimette la medesima questione con le medesime doglianze alla Corte Costituzionale in pendenza del giudizio esitato con la sentenza n. 120/2018, e conclusasi con la sentenza 23 gennaio 2019, n. 69 con una pronuncia di manifesta inammissibilità.

[21] In questi termini si esprime CANALE, *La libertà di associazione sindacale militare: il primo passo di un cammino ancora lungo (Nota alla sentenza della Corte costituzionale 11 aprile 2018, n. 120)*, in *Oss. cost.*, 2018, f. 3, 440.

[22] Particolarmente significativo è il richiamo alla Carta Sociale Europea come parametro interposto, posto che fino ad ora era stata uno strumento relativamente trascurato (il precedente è rappresentato da C. Cost., sent. 24 giugno 2015, n. 178, sempre in materia sindacale).

Occorre anche precisare, per quanto l'argomento esula dal presente lavoro, il diverso ruolo tra la giurisprudenza del Comitato dei diritti sociali e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, tanto che STURNIOLO, *Una porta prima facie*

Tuttavia, benchè il divieto è costituzionalmente illegittimo, «la portata e l'ambito di tale diritto vanno […] precisati alla luce dell'intero contenuto delle norme internazionali evocate»: il divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale è incostituzionale, ma occorre porre dei limiti all'esercizio di tale diritto. In altre parole, viene riconosciuta la libertà sindacale degli appartenenti alle Forze Armate, ma entro limiti che risultano doverosi[23].

Infatti, la Corte Costituzionale afferma che «la previsione di condizioni e limiti, se è infatti facoltativa per i parametri internazionali, è invece doverosa nella prospettiva nazionale, al punto da escludere la possibilità di un vuoto normativo, vuoto che sarebbe di impedimento allo stesso riconoscimento del diritto di associazione sindacale» e, successivamente, individua alcuni limiti e condizioni che devono essere rispettati:

- la previsione dell'assenso ministeriale: si tratta di una condizione di carattere generale fissata per le associazioni tra militari e valida *a fortiori* per quelle a carattere sindacale sia perché queste ultime risultano essere *species* del più ampio *genus* associativo sia per la loro particolare rilevanza a livello costituzionale;
- lo scrutinio degli statuti: le nascenti organizzazioni sindacali potranno ottenere l'assenso ministeriale solo dopo che gli statuti verranno sottoposti ad un attento scrutinio. I criteri di valutazione dovranno essere stabiliti *de iure condendo*, ma risultano essere già desumibili dall'assetto costituzionale e, in particolare, dovranno essere valutati il rispetto del principio di democraticità e di neutralità, l'apparato organizzativo, la modalità di costituzione, di funzionamento e di finanziamento e la trasparenza;
- il divieto di sciopero.

La Corte precisa che, nelle more di un intervento legislativo, la lacuna normativa venutasi a creare con la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del divieto di cui all'art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 potrà essere colmata facendo riferimento alla disciplina degli organismi della Rappresentanza Militare. In particolare, viene richiamato l'art. 1478, comma 7, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66[24], il quale individua le materie su cui gli Organismi di rappresentanza non hanno competenza. Sul punto si osservi che tale limitazione, estesa ai sindacati, appare coerente posto che le associazioni professionali a carattere sindacale dovranno svilupparsi «in una cornice in cui siano salvaguardati i principi cardine dell'ordinamento militari, quale coesione interna, neutralità, prontezza operativa e output operativo»[25].

Descritta l'evoluzione giurisprudenziale, possiamo affermare che la sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 ha comportato un deciso mutamento di regime che, attualmente, risulta caratterizzato dalla facoltà di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, pur nella permanenza del sistema della Rappresentanza Militare[26], del divieto di sciopero e del divieto di aderire ad altre associazioni sindacali.

---

aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea, in www.forumcostituzionale.it, inserito in data 13 luglio 2018, 5, parla di riscoperta incompleta della Carta Sociale Europea, posto che una piena tutela potrà aversi solo se si deciderà di attribuire rilevanza anche alla giurisprudenza del Comitato Sociale Europeo.

[23] La Corte Costituzionale afferma la piena legittimità costituzionale del divieto imposto al militare di aderire ad altre associazioni sindacali (cfr. art. 1475, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66): tale divieto, secondo l'*iter* argomentativo del Giudice delle Leggi, risulta compatibile con i diritti e le garanzie fissati dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo in quanto tale limitazione non comporta il venir meno dell'elemento essenziale della libertà di associazione ed, inoltre, pur essendo superata la logica istituzionalistica, appare evidente che la specificità dell'ordinamento militare giustifica l'esclusione di forme associative non rispondenti alle esigenze di compattezza ed unità delle Forze Armate.

[24] Tali materie sono: ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico operativo, rapporto gerarchico funzionale ed impiego del personale.

[25] In questi termini si esprime Gen. C.A. FARINA, in occasione dell'audizione del 21 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare.

[26] Cfr. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora "socchiusa" per la Carta sociale europea*, cit., 7-8, secondo cui la scelta di mantenere un sistema di rappresentanza testimonia «la natura ibrida

Appare evidente che la dichiarazione di illegittimità costituzionale del divieto di costituire associazioni professionali a carattere sindacale rappresenta, come sottolineato da molti, l'alba di una nuova condizione per i militari. Tuttavia, occorre riflettere sul fatto che tutte le albe presentano luci, ma anche ombre.

6. Gli interventi giurisprudenziali e normativi successivi alla sentenza della corte costituzionale

Di significativo interesse anche due interventi successivi alla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 che hanno contribuito, da un lato, a delineare il quadro di riferimento per la disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari e, dall'altro lato, a sollevare questioni e nodi problematici.

In particolare, si fa riferimento alla Circolare del Ministero della Difesa del settembre 2019 con la quale sono state fornite le necessarie indicazioni per poter avviare il processo di costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari. Nello specifico, ed in via di sintesi, la Circolare, oltre a confermare l'esistenza e la piena operatività del sistema della Rappresentanza Militare, ha prescritto:

- la necessità del preventivo assenso del Ministro della Difesa: si tratta di un potere autorizzativo che realizza il necessario bilanciamento tra diritto a costituire sodalizi sindacali ed il valore supremo di difesa della Patria e l'assoluta neutralità della Forze Armate;
- la tempistica procedimentale, fissata in centoottanta giorni, sospendibili per un periodo non superiore a trenta giorni;
- le modalità di svolgimento dell'attività istruttoria preliminare al rilascio dell'assenso ministeriale, prevendo l'esame delle bozze dell'atto costitutivo e dello statuto delle associazioni che intendono ottenere il riconoscimento quali associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, il parere dello Stato Maggiore della Difesa che dovrà essere fondato su valutazioni ampie e complete;
- l'individuazione delle condizioni soggettive, oggettive e funzionali che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari dovranno possedere per ottenere l'assenso del Ministro della Difesa. In particolare, tra i requisiti indicati si fa riferimento al carattere professionale dell'associazione, al divieto di associazione con sindacati estranei alle Forze Armate, all'individuazione di materie escluse dalla competenze del sodalizio ed alla necessaria inequivocabile chiarezza che tali associazioni dovranno fornire in tema di organizzazione, costituzione, funzionamento e finanziamento.

Inoltre, si deve prestare particolare attenzione anche al parere del Consiglio di Stato, sez. II, del 14 novembre 2018, pronunciato sulla Circolare ministeriale appena ricordata.

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari dovranno essere circoscritte ai solo militari in servizio attivo ed agli ausiliari, coerentemente al carattere "professionale" di tali sodalizi, con la conseguente esclusione del personale in riserva e di quello in congedo, i quali, peraltro, possono liberamente aderire ad altre associazioni sindacali.

Inoltre, viene chiarita l'esistenza di una preclusione ai delegati della Rappresentanza Militare di ricoprire contestualmente incarichi direttivi nelle associazioni professionali a carattere sindacale. Tale limitazione appare congrua e ragionevole nella misura in cui si intende mantenere su piani distinti la Rappresentanza Militare ed i nascenti sindacati militari.

Infine, il Consiglio di Stato precisa che appare necessario prevedere e regolamentare il metodo di interlocuzione. La disciplina della modalità di azione dialettica appare necessaria per evitare che i nascenti sindacati possano costituirsi, ma non agire.

Il parere del Consiglio di Stato appare particolarmente pregevole in quanto evidenzia alcune criticità in ordine a:

---

dell'ordinamento militare, che si colloca tra istituzionalismo e partecipazione all'ordinamento democratico». Con una contrapposizione tra specialità/esigenze funzionali e partecipazione al quadro democratico.

a. *iscrizione alle associazioni professionali a carattere sindacale a prescindere dal ruolo di appartenenza*
   Tale condizione previsa dalla Circolare ministeriale del settembre 2018 non risulta del tutto chiara. Infatti, se da un lato, appare ragionevole escludere la possibilità di sindacati formati solo da categorie distinte per gradi, dall'altro lato, risulta meno comprensibile il divieto anche per le categorie d'interesse professionale comune a tutti i gradi di un medesimo ruolo o di più ruoli con problematiche comuni.
b. *estraneità alle competizioni politiche*
   Il limite appare coerente con le previsioni costituzionali, ma risulterebbe auspicabile una formulazione più estesa ed omnicomprensiva.
c. *divieto di rieleggibilità*
   La *ratio* del divieto appare di immediata comprensibilità, ma tale limite dovrebbe essere imposto per legge e non per via amministrativa.

7. Profili interpretativi problematici

L'apertura alla costituzione delle associazioni professionali a carattere sindacale risulta essere «una problematica di grande rilevanza per il futuro del mondo militare»[27], come dimostra il fatto che, a marzo 2019, vi erano già state 24 istanza di riconoscimento, di cui 9 interforze. Tuttavia, occorre enucleare una serie di questioni problematiche – emerse dall'analisi della dottrina e delle audizioni parlamentari a margine delle proposte di legge avanzate successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018[28] – con l'obiettivo, non tanto di fornire risposte, ma di poter individuare la complessità della questione ed indicare quali potranno essere i temi su cui la riflessione, non solo legislativa, potrà concentrare la giusta attenzione.

a. La normativa applicabile in attesa del Legislatore
   In attesa dell'intervento legislativo auspicato dalla Corte Costituzionale, risulta applicabile la normativa in tema di Rappresentanza Militare. Tuttavia, tale affermazione pone il problema del ruolo e del posizionamento giuridico da riconoscere alla associazioni professionali a carattere sindacale.
   Occorre precisare che il richiamo alla disciplina in tema di Rappresentanza Militare è contenuto nella sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 2018 non deve considerarsi come obbligatorio posto che il Giudice delle Leggi si è limitato ad indicare una disciplina applicabile per evitare un vuoto di tutela.
   Appare auspicabile un intervento deciso, preciso, sistematico e puntuale e che sappia porre in essere una piena valorizzazione del personale militare[29].
b. Scelta tra il sistema dualista ed il sistema monista
   Si tratta di definire, a livello sistematico, l'alternativa tra un sistema ove le associazioni professionali a carattere sindacale tra militari e la Rappresentanza Militare convivano – con conseguenti problemi di coordinamento e di sovrapposizione – (sistema dualista) ed un

[27] In questi termini si esprime il Capo di Stato Maggiore della Difesa Gen. VECCIARELLI il quale, in occasione dell'audizione del 5 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, ha anche aggiunto che vi è una «reale e sostanziale apertura del mondo con le stellette all'innovazione sindacale».

[28] Ci si riferisce alla proposta di legge n. 875, *Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forza Armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo* (5 luglio 2018 – rel. Corda), alla proposta di legge n. 1060, *Disciplina della rappresentanza sindacale del personale delle Forza Armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare* (3 agosto 2018 – rel. Tripodi) ed alla proposta di legge n. 1720, *Modifiche al codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, in materia di esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e dei corpi di polizia ad ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo* (26 marzo 2019 – rel. Pagani).

[29] Cfr. Capo di Stato Maggiore della Difesa Gen. VECCIARELLI il quale, in occasione dell'audizione del 14 febbraio 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato, ricorda che «il personale si colloca al centro di ogni processo decisionale».

sistema caratterizzato dalla sola presenza delle associazioni professionali a carattere sindacale tra militari (sistema monista).

c. Profili di diritto intertemporale
Sciolta l'opzione tra sistema monista e sistema dualista, appare necessario regolamentare il periodo transitorio – anche successivo ad un'eventuale intervento normativo –, per permettere alle nascenti associazioni professionali a carattere sindacale di raggiungere una certa robustezza rappresentativa ed una piena operatività.

d. Assenso ministeriale
Chiarito che l'assenso riveste un ruolo essenziale ed imprescindibile nella disciplina delle nascenti associazioni professionali a carattere sindacale tra militari, occorre individuare (1) la tipologia di controllo – preferibilmente preventivo –; (2) il contenuto dell'attività istruttoria con particolare riferimento a quali atti dovranno essere vagliati dal Ministero della Difesa (es. statuti ed atti costitutivi) e quali caratteristiche oggettive e soggettive dovranno possedere le associazioni professionali a carattere sindacale, anche con riferimento alla forma organizzativa[30]; (3) la disciplina della revoca dell'assenso ministeriale, la quale presuppone un costante monitoraggio sulla permanenza dei requisiti e, di conseguenza, la predisposizione di un sistema di controllo periodico.

e. Rapporti con altre associazioni sindacali
Nonostante permanga nel nostro ordinamento il divieto per gli appartenenti alle Forze Armate di aderire ad altre organizzazioni di carattere sindacale, sarebbe auspicabile riflettere sulle possibili forme di coordinamento tra le nascenti associazioni professionali a carattere sindacale e i sindacati e sulle modalità di confronto, pur escludendo la possibilità di federazione.

f. Modelli di riferimento
Nel dibattito, non solo parlamentare, relativo alla progettazione della disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale, si è fatto spesso riferimento al modello sindacale della Polizia di Stato (artt. 81-95, l. 1 aprile 1981, n. 121 – *Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza* –).
Sul punto occorre precisare che non è possibile ipotizzare, anche per evitare una violazione dell'art. 3 Cost., un'applicazione acritica e *tout court* del modello della Polizia di Stato al mondo militare nella misura in cui occorre tenere nella debita considerazione, non solo che con la legge 1 aprile 1981, n. 121 «si è ben lungi dal ritenere che siano soddisfatte le esigenze di tutela di lavoro degli operatori di Polizia»[31], ma anche la specificità delle Forze Armate rispetto al modello smilitarizzato della Polizia di Stato[32]. Si ritiene che il modello della Polizia di Stato potrebbe rappresentare un punto di partenza – anche se occorrerebbe quanto meno tenere in considerazione anche l'avanzato sistema disciplinato dall'art. 19 l. 15 dicembre 1990 n. 395 (*Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria*) per la Polizia Penitenziaria –, ma non certo un punto di arrivo.

g. Organizzazione interna delle associazioni professionali a carattere sindacale
Una particolare attenzione si dovrà porre nel disciplinare la strutturazione interna delle associazioni professionali a carattere sindacale, con particolare riferimento:
- alla possibilità d'istituire delle Rappresentanze Unitarie di Base (cd. R.U.B.);

[30] Secondo il Gen. C.A. FARINA, in occasione dell'audizione del 21 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, si dovrebbe porre particolare attenzione anche alla democraticità, alla neutralità ed alla trasparenza dei finanziamenti.

[31] In questi termini si esprime CARRATTA, voce *Sindacati del personale della Polizia di Stato*, in *Nuoviss. dig. it.*, vol. VII, Torino, 1987, 263.

[32] Ricorda il Gen. C.A. FARINA, in occasione dell'audizione del 21 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, che la Polizia di Stato è un ambito "particolare" e "smilitarizzato", mentre le Forze Armate sono un ambito "specifico" e "militarizzato".

- alla possibilità di costituire associazioni professionali interforze ovvero, nel caso si prediligerà un modello che preveda associazioni per singola forza armata, la possibilità di creare federazioni tra le diverse associazioni professionali a carattere sindacale tra militari;
- all'individuazione delle materia in cui le associazioni professionali a carattere sindacale avranno compentenza, prestando attenzione alla modalità di definizione delle stesse (in particolare l'alternativa è tra l'introduzione di una doppia elencazione – materia di competenza e materie precluse – e la previsione di un'unica norma che individui le sole materie che esulano dalla competenza delle associazioni professionali a carattere sindacale);
- al ruolo dei "sindacalisti", con particolare attenzione alla disciplina in materia di guarentigie e tutela del ruolo rivestito (es. permessi, trasferimenti), al periodo minimo di servizio richiesto per poter ricoprire tali cariche (ad esempio, fissato in cinque anni e, comunque, non prima del transito nel servizio permanente effettivo), al periodo di tempo minimo che dovrà intercorrere tra i mandati per mantenere competenze specialistiche e contatto con la realtà di servizio, alla distinzione tra l'attività di servizio e l'attività sindacale, alla elettività delle cariche ed alla previsione di "specifici requisiti di moralità" (es. assenza di condanne, di provvedimenti cautelari e di provvedimenti disciplinari).
- alla trasparenza ed alle modalità di finanziamento;
- all'adozione di un codice etico;
- all'individuazione della disciplina relativa all'esercizio dell'attività delle associazioni professionali a carattere sindacale durante il periodo di addestramento e le operazioni all'estero.

h. Rappresentatività delle associazioni professionali a carattere sindacale
Occorre fissare – anche per evitare parcellizzazioni e polverizzazioni – una soglia minima di rappresentatività, con riferimento al *quantum*[33] ed alla modalità di computo (sciogliendo l'alternativa se istituire un sistema basato sul numero degli iscritti o sul numero dei voti ovvero introdurre, in analogia con quanto avviene nel pubblico impiego, un modello misto. Si dovranno anche introdurre criteri specifici nel caso di sindacati interforze e occorrerà risolvere, preferibilmente in via legislativa, il problema delle doppie deleghe). Va precisato che risulta auspicabile l'introduzione di soglie di rappresentatività differenziata per il periodo transitorio, così da garantire, fin da subito, l'operatività delle nascenti associazioni professionali a carattere sindacale.

i. Contrattazione o concertazione
Superando una diffusa imprecisione terminologia, occorrerà comprendere se si vuole attribuire alle associazioni professionali a carattere sindacale un potere di contrattazione o una facoltà di concertazione, nonché i livelli di negoziazione (centrale/periferico)[34]. Appare evidente, già ad una prima analisi, che l'eventuale introduzione di un sistema ibrido che preveda, a livello centrale, un sistema sindacale e, a livello periferico, un sistema analogo alla Rappresentanza Militare appare inadeguato alle esigenze del personale militare.

j. La giurisdizione sulle condotte antisindacali
Sul punto, alla luce di quanto dispongono l'art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. Pubblico Impiego) e l'art. 28 l. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), vi è in linea teorica l'alternativa tra attribuire la giurisdizione al Giudice Ordinario, in funzione di giudice del lavoro, o al Giudice Amministrativo[35]. Va evidenziato che la scelta legislativa,

[33] Sul punto si osservi come l'alternativa prospettata sia quella di fissare la soglia di rappresentatività al 5% (in analogia a quanto accade nel pubblico impiego) ovvero al 7%.

[34] Secondo Gen. C.A. NISTRI, in occasione dell'audizione del 14 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, il livello minimo deve essere quello regionale per garantire uniformità.

[35] Gli Stati Maggiori della Difesa, in occasione delle audizioni avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, hanno espresso una chiara preferenza per la giurisdizione amministrativa

che non può in alcun modo fondarsi sul *quantum* di tutela offerto dalle diverse giurisdizioni, deve essere ispirata a canoni di coerenza e sistematicità[36].

k. La tecnica legislativa

Si tratta di risolvere, topograficamente, il problema della collocazione della nuova disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale. L'alternativa è tra l'introduzione della novità normativa all'interno del Codice dell'Ordinamento Militare (d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66) – con un coordinamento con il d.lgs. 12 maggio 1995, n.195 – e l'introduzione di un ulteriore plesso normativo a se stante.

8. Prospettive conclusive

Enucleati i principali profili di criticità, mi avvio alla conclusione, individuando le linee guida che, a mio modesto parere, dovranno – *rectius* potranno – essere valorizzate nell'elaborazione di soluzioni ai nodi problematici esposti.

In primo luogo si dovrà considerare il necessario bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti nella disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale: i diritti costituzionali del cittadino e la specificità propria delle Forze Armate. Si tratta di una «problema di interferenze e limiti reciproci»[37]: posto che i valori di gerarchia e disciplina non possono avvantaggiarsi di un eccesso di tutela in danno alle libertà fondamentali[38], occorre, nel progettare e tratteggiare la disciplina delle associazioni professionali a carattere sindacale, considerare e valorizzare i beni costituzionalmente protetti al fine di massimizzare i diritti degli appartenenti alle Forze Armate senza che vi siano lesioni ad altre posizioni parimenti garantite.

In secondo luogo, la modulazione della disciplina dovrà essere guidata da quanto prescritto dalla normativa sovranazionale, così come interpretata dalla giurisprudenza, in particolare laddove afferma che le compressioni alle libertà fondamentali sono ammissibili solo ove necessarie in una società democratica e sempre che non siano tali la svuotare di contenuto e di senso tali libertà.

Da ultimo, si dovrà avere a mente la specifica condizione del militare ed il rapporto tra *status civis* e *status militis*.

L'«assunzione della condizione di militare comporta l'assoggettamento ad una serie di obblighi e limitazioni funzionali che posso anche tradursi in una diversa modalità di esercizio dei diritti fondamentali»[39], si tratta di una «scelta di vita ancor prima che scelta di lavoro, perché l'opzione per la vita militare […] comporta, in ossequio al principio di autodeterminazione e di autoresponsabilità, la volontaria accettazione di un particolare regime che […] non è soltanto un regime di lavoro ma è, prima di tutto, un regime di vita»[40].

---

anche per evitare pronunce contrastanti che possono rappresentare un possibile *vulnus* alla compattezza e all'operatività delle Forze Armate. Dello stesso avviso anche l'Avv. Gen. St. DUCCI TERI nel corso delle medesime audizioni (20 marzo 2019).

[36] Occorre richiamare la dottrina secondo cui le condotte antisindacali spettano sempre alla giurisdizione del G.O., salvo si tratti di condotte plurioffensive. Sul punto si veda Cass., SS.UU., 24 gennaio 2003, n. 1127, in *Giust. civ.*, 2003, I, 1678, secondo cui deve essere attribuita al G.O. in funzione del giudice del lavoro, una cognizione incondizionata in materia di condotta antisindacale delle Pubbliche Amministrazioni. Dello stesso avviso anche Cass., SS.UU., 2 maggio 2006, n. 10064; Cass., SS.UU., 24 settembre 2010, n. 20161, in *Lav. P.A.*, 2010, f. 5, 953 e Cass., SS.UU., 9 febbraio 2015, n. 2359, in *Foro it.*, 2015, I, 2443, secondo cui «sono assoggettate alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie promosse dalle associazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 St. lav., anche quando la condotta antisindacale afferisca ad un rapporto di pubblico impiego non contrattualizzato e che incida non solo sulle prerogative sindacali dell'associazioni ricorrente ma anche sulle situazioni soggettive individuali dei pubblici dipendenti».

[37] Così NUVOLONE, *Valori costituzionali della disciplina militare e sua tutela nel codice penale militare di pace e nelle nuove norme di principio*, in *Rass. giust. mil.*, 1979, 36.

[38] Cfr. C. Cost., 17 gennaio 1991, n. 22; C. Cost., 11 gennaio 1989, n. 24 e C. Cost. 29 aprile 1985, n. 126.

[39] In questi termini si esprime MARIANI, *Intervento in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 della Corte militare d'Appello*, in *Rass. Giust. Mil.*, 2019, f. 1

[40] Così MARIANI, *Intervento in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 della Corte militare d'Appello*, cit.

Tuttavia, tale specificità non deve offuscare la concezione costituzionalmente orientata delle Forze Armate con la conseguente estensibilità dei diritti fondamentali al personale militare. Pertanto, si tratta di ridefinire il ruolo delle Forze Armate in senso costituzionale, individuando un equilibrio tra i diritti e i doveri del militare[41], considerando che il compito maggiore che si pone ai giuristi i quali si occupano della posizione delle Forze Armate nell'ordinamento costituzionale sia la «progettazione istituzionale» nell'ambito della quale è necessario realizzare la «formulazione di uno "statuto dei diritti" del militare, che vieti l'annichilimento della sua coscienza di cittadino»[42] e che non annichilisca le peculiarità ed i principi fondanti delle Forze Armate.

[41] Cfr. Gen. C.A. FARINA, in occasione dell'audizione del 21 marzo 2019 avanti alle Commissione Difesa di Camera e Senato nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di associazioni professionali a carattere sindacale del personale militare, il quale ha affermato che «l'auspicio è […] quello di realizzare una norma che […] possa diventare uno strumento di giusta sintesi tra la tutela dei diritti delle donne e uomini in uniforme e i doveri connaturati allo *status* di militare discendenti dalla Carta Costituzionale».

[42] In questi termini si esprime GEMMA, *Indirizzo politico della difesa e "potere militare": a proposito di un libro recente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 390.

I profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare ed alla 'sindacalizzazione' delle Forze Armate

di *Gesualdo* D'ELIA[1]

Con la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 120 del 7 giugno 2018, che, come sappiamo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1475 del D.Lgs. 15 marzo 2010 n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) nella parte in cui poneva un divieto assoluto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale, è stato introdotto nel nostro ordinamento un principio profondamente innovativo dei rapporti fra gli appartenenti alle Forze Armate ed alle Forze di polizia ad ordinamento militare e le rispettive Istituzioni di appartenenza. La Corte ha sostanzialmente dettato una nuova formulazione della norma, a tenore della quale la costituzione di detti organismi è consentita "*alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge*", mentre resta confermato il divieto di aderire ad altre associazioni sindacali.

È noto che la precedente giurisprudenza costituzionale aveva manifestato un orientamento nettamente diverso, consistente nell'affermazione della legittimità di quel divieto, contenuto nell'allora vigente art. 8 della L. 11 luglio 1978 n. 382. Con ordinanza n. 1142 del 15 settembre 1998 il Consiglio di Stato aveva rimesso alla Corte la questione di legittimità dell'art. 8; la Consulta aveva ritenuto l'infondatezza (sentenza del 17.12.1999 n. 449) sottolineando la "*specialità della funzione*" dei "*cittadini militari*" ed aveva posto l'accento sul "*servizio*" che questi rendono, piuttosto che sul "*rapporto di impiego*" fra il singolo e la sua amministrazione, affermando che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8 "*aprirebbe inevitabilmente la via ad organizzazioni, la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento militare*".

Con ordinanza del 4.5.2017 n. 2043 il Consiglio di Stato ha nuovamente sottoposto alla Corte Costituzionale l'esame della questione di legittimità del divieto per i militari di costituire associazioni sindacali, ora trasfuso nell'art. 1475 del codice dell'ordinamento militare. La rimessione è avvenuta sulla base della considerazione della normativa europea che concorre ad integrare l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ed in particolare dell'art.11 della Carta europea dei Diritti dell'Uomo e dell'art. 5 della Carta sociale europea, riveduta nel 1996, quali parametri interposti. In accoglimento delle osservazioni del Consiglio rimettente, la Corte è giunta ad un avviso nettamente diverso dal passato, enunciando il principio secondo cui i militari hanno il diritto di costituire associazioni di carattere sindacale, preoccupandosi, tuttavia, di corredare l'affermazione con la precisazione che tali associazioni possono essere costituite, come abbiamo accennato, entro i "*limiti fissati dalla legge*".

La Corte ha quindi affermato l'ineludibile necessità dell'intervento del legislatore al fine di colmare il "*vuoto normativo*" venutosi a creare per via dell'abolizione del divieto in assenza di una esplicita disciplina di legge ordinaria che detti, per l'appunto, quei limiti; con ciò ribadendo implicitamente il principio secondo cui solo la legge, e non il potere amministrativo, può agire in tal senso.

Spetta dunque al legislatore dare forma concreta ai nuovi organismi associativi, i quali saranno necessariamente caratterizzati da un delicato equilibrio tra l'accoglimento della "spinta" della categoria all'acquisizione di una rappresentanza più pregnante e più rispondente alle sue esigenze, da un lato, e la necessità di salvaguardare quella "*compattezza*" della compagine militare che è stata sempre ribadita come essenziale dalla giurisprudenza costituzionale. E su tale problematica il Parlamento ha attualmente allo studio alcune soluzioni.

---

[1] Avvocato dello Stato.

L'introduzione nel nostro ordinamento dei sindacati militari pone il problema del rapporto tra questi ed il sistema di rappresentanza militare tuttora vigente, introdotto già con la L. n. 382/1978 ed oggi disciplinato dagli artt. 1476 – 1482 del Codice dell'ordinamento militare.

La differenza fra le due forme di rappresentanza è ontologicamente profonda: mentre il sistema del Codice disciplina un'istituzione interna all'ordinamento militare (l'art. 870 del Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di Ordinamento militare, D.P.R. 15.3.2010 n. 90 lo definisce, al terzo comma, "*un istituto dell'ordinamento militare*"), il sindacato nasce come interlocutore esterno rispetto all'ordinamento stesso, e la definizione dei già ricordati "*limiti*" rappresenta un'operazione legislativa nuova ed assai delicata.

Sarà una scelta del legislatore decidere se disciplinare i nuovi organismi come qualcosa che vada ad affiancarsi alle forme di rappresentanza attualmente esistenti, ovvero, invece, decretare la soppressione di queste ultime; opzione che potrebbe apparire come la più verosimile, in considerazione della percepibilità di quella "spinta" da parte della categoria, di cui sopra si diceva, verso forme rappresentative più simili a quelle esistenti tra i lavoratori non militari.

Quale che sia la scelta che il legislatore adotterà, si porrà il problema di dettare anche per l'attività sindacale una disciplina che regoli i rapporti fra il diritto ad esercitarla con pienezza ed il rispetto delle caratteristiche essenziali del servizio nei Corpi militari. E ciò ci conduce all'oggetto specifico del presente intervento, quello dei profili disciplinari connessi alla rappresentanza militare, con riferimento, da un lato, al sistema attuale, e dall'altro alla natura ed alle prerogative dei costituendi sindacati.

Come accennato più sopra, il Libro IV, Titolo IX, Capo III (articoli da 1476 a 1482) del Codice dell'ordinamento militare istituisce gli organi di rappresentanza militare e pone le regole che governano le procedure di elezione, le riunioni, competenze ed attività, le fondamentali guarentigie dei delegati e l'oggetto dell'attività degli organi. Il Titolo IX del Libro IV (artt. 870 a 941) del Testo Unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, D.P.R. n. 90/2010, detta una dettagliata disciplina del funzionamento degli organismi di rappresentanza militare.

In quest'ultimo complesso di norme sono rinvenibili alcune disposizioni particolarmente significative per la definizione dei limiti del mandato dei rappresentanti, con particolare riferimento ai profili disciplinari.

Appare opportuno procedere ad una breve panoramica su di una parte della normativa contenuta in questo testo, in modo da percepire i parametri in base ai quali è stata data sistemazione alla materia di cui discorriamo, e soprattutto quei "limiti" che già dal 1978 il legislatore ha ritenuto necessario porre alla funzione degli organismi rappresentativi. Questo breve *excursus* ci consentirà di comprendere le ragioni per le quali è nata la "spinta" di cui dicevo, le manifestazioni di insoddisfazione che talvolta sono state espresse dalla categoria e gli scopi perseguiti con i contenziosi instaurati; ci consentirà, altresì, di valutare le difficoltà di una riforma di speciale complessità nella quale dovranno essere contemperati e composti interessi dialetticamente contrapposti, entrambi di valore costituzionale.

Detto *excursus* andrà fatto, per così dire, con gli occhi di chi, come tutti noi, è consapevole del profondo mutamento avvenuto nel sistema, e quindi, da un lato, della sensazione che gli attuali organismi, in presenza dei rigidi condizionamenti rappresentati dalle prescrizioni disciplinari, non siano in grado di esprimere con pienezza le esigenze della categoria, e dall'altro che la non facile conciliazione, *de iure condendo*, delle nuove organizzazioni con quegli ineludibili condizionamenti, rappresenta una importante novità nell'ordinamento militare.

Cominciamo dall'art. 882 del Regolamento. Tale norma dispone che ai delegati è vietato: a) formulare proposte, richieste e istanze che esulino dalle materie elencate nell'art. 1478 del Codice; b) rilasciare comunicati e dichiarazioni, aderire ad adunanze o svolgere attività di rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza; c) avere rapporti con organismi estranei alle Forze armate, salvo ipotesi particolari.

Esaminando partitamente il contenuto della disposizione, si può osservare che la previsione di cui alla lett. a) (formulare proposte, ecc.) appare attuativa di quella della norma del Codice che definisce le competenze degli organi di rappresentanza, elencandole esplicitamente, ed esplicitamente escludendone, al settimo comma, le materie attinenti all'ordinamento,

l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale: si tratta della materie che la sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018 ha espressamente affermato dover essere escluse anche dalla competenza dei costituendi sindacati, in coerenza con l'intento di salvaguardare l'efficienza dello strumento militare. La violazione di questo divieto rientra in una delle ipotesi previste dall'art. 751 del Regolamento, (e precisamente quella di cui al n. 45), che costituiscono comportamenti punibili con la consegna di rigore, ossia con la più grave delle sanzioni di corpo.

La previsione di cui alla lettera b) dell'articolo in esame (rilasciare comunicati, dichiarazioni, ecc.) può essere inquadrata nell'ipotesi di cui al n. 46 del medesimo art. 751 (comunicazioni alla stampa a nome di un organo di rappresentanza), sempre punibile con la consegna di rigore.

La fattispecie descritta nella lettera c), infine (avere rapporti con organismi esterni), appare coincidere con quella di cui al successivo n. 49 dell'art. 751, in cui si punisce con la consegna di rigore la "*ripetuta promozione, quale appartenente a un organo di rappresentanza militare, di rapporti con organismi estranei alle Forze armate, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente*". Una simile previsione può essere assimilata all'ipotesi, comune nel mondo sindacale, di "federazione" tra organismi rappresentativi; ipotesi che sulla base della sentenza n. 120/2018 appare da escludere anche per i costituendi sindacati: la Corte, nel ribadire il fondamento costituzionale del divieto per i militari di iscriversi ad associazioni diverse da quelle proprie, ha richiamato i principi di democraticità, di neutralità e di trasparenza organizzativa che devono caratterizzare obbligatoriamente le future associazioni; corollario necessario di tali caratteristiche è, per l'appunto, il divieto di instaurare rapporti federativi o di affiliazione con associazioni di diversa natura, che potrebbero avere caratteristiche ed intenti alieni e potenzialmente contrastanti.

L'art. 751 del Regolamento pone espressamente altre precise limitazioni all'attività dei delegati della rappresentanza militare, sempre sancendone la violazione con la consegna di rigore: il n. 47 punisce l'"*adesione, qualificandosi come appartenente a un organo di rappresentanza militare, a iniziative, o riunioni, od ordini del giorno, o appelli o manifestazioni, o dibattiti, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente se il fatto è lesivo degli interessi delle Forze armate*"; il n. 48 lo "*svolgimento di attività connesse con la rappresentanza al di fuori degli organi di appartenenza, senza preventiva autorizzazione dell'autorità gerarchica competente*"; il n. 51 punisce l'"*attività di propaganda elettorale fuori dai luoghi militari per le elezioni degli organi di rappresentanza*"; il n. 52 l'"*attività di propaganda all'interno dei luoghi militari nelle ore di servizio, in locali diversi da quelli stabiliti e con l'ausilio di mezzi non consentiti dal regolamento*".

Sempre l'art. 751 comminava la consegna di rigore (n. 11) per "*adesione ad associazioni sindacali e svolgimento di attività sindacale da parte di militari non in servizio di leva o non saltuariamente richiamati in servizio temporaneo*" e (n. 12) per "*svolgimento di attività sindacale da parte di militari in servizio di leva o temporaneamente richiamati in servizio, nelle circostanze in cui è prevista l'integrale applicazione della normativa disciplinare*": divieti che si devono considerare caduti a seguito della nota sentenza della Consulta.

Ancora nel testo del medesimo articolo si trovano altri comportamenti che vengono sanzionati con la consegna di rigore, e che, per il loro contenuto, appaiono potenzialmente connessi all'attività di rappresentanza: sono quelli elencati ai numeri 4 e 6. Il n. 4 riguarda la "*violazione del dovere di riserbo sugli argomenti che si riferiscono alla difesa militare, allo stato di approntamento ed efficienza delle unità, alla sicurezza del personale, delle armi, dei mezzi e delle installazioni militari*", che è da collegare con l'art. 722, lett. b), che sancisce il dovere di "*evitare la divulgazione di notizie attinenti al servizio che, anche se insignificanti, possono costituire materiale informativo*": appare evidente come imporre il "riserbo" per lo meno su alcuni di questi argomenti, come per esempio la sicurezza del personale o delle armi, dei mezzi e delle installazioni, e vietare, con formula molto ampia, la "*divulgazione di notizie attinenti al servizio ... anche insignificanti"* possa costituire un oggettivo limite all'estrinsecazione dell'attività dei rappresentanti.

La genericità delle formulazioni lascia, come è intuibile, ampio margine discrezionale alle autorità gerarchicamente sovraordinate nell'accertamento di comportamenti violativi della disciplina e nell'applicazione delle eventuali sanzioni.

Allo stesso modo, il n. 6 punisce la "*trattazione pubblica non autorizzata di argomenti di carattere riservato di interesse militare e di servizio o comunque attinenti al segreto d'ufficio*", là dove, a parte l'ovvia cautela che deve proteggere il segreto d'ufficio, si nota una dizione alquanto ampia in relazione al "*carattere riservato*" di "*argomenti ... di servizio*", che ci si può chiedere se possa involgere anche questioni attinenti alle condizioni in cui è prestato il servizio, che è materia prettamente sindacale; sicché la previsione di una apposita autorizzazione può apparire di ostacolo al pieno espletamento della funzione dei rappresentanti.

Il quadro d'insieme dell'attività dei rappresentanti militari nel vigente sistema appare dunque strettamente circoscritto entro i limiti connaturati alla collocazione del soggetto lavoratore in quell'"*ordinamento delle Forze Armate*" di cui parla l'art. 52 della Costituzione, che, come ha detto la Corte Costituzionale, se certamente non è estraneo all'ordinamento generale dello Stato, altrettanto certamente disciplina una "*assoluta specialità della funzione*"; in relazione alla quale valgono principi affatto peculiari e rigorosi, in base ai quali l'esplicazione dei diritti del singolo cittadino in divisa deve essere posta in relazione col superiore interesse della "*difesa della Patria*".

Un breve cenno meritano altri aspetti della disciplina regolamentare dell'attività dei rappresentanti. Innanzi tutto quelli relativi all'eleggibilità, in merito alla quale è stabilito che non sono eleggibili i militari che abbiano riportato "*una o più punizioni di consegna di rigore per inosservanza del Libro IV del Titolo IX del capo III del Codice negli ultimi quattro anni*" (art. 889, quinto comma, lett. *d*) e che i militari eletti cessano anticipatamente dal mandato ove abbiano riportato due punizioni della medesima natura (art. 883, secondo comma, lett. *e*); si può ricordare anche che le riunioni degli Organismi sono presiedute da un presidente che non è eletto collegialmente dall'assemblea ma dal delegato più alto in grado (art. 884, primo comma); ed infine che il sesto comma dell'art. 882 prevede, contestualmente, che ai delegati deve essere sempre garantita la libertà di opinione, ma anche che l'inosservanza delle norme del Codice sulla rappresentanza militare è considerata grave mancanza disciplinare.

L'attuale disciplina positiva manifesta dunque la volontà del legislatore di prestare attenzione alle esigenze della categoria militare, che può esprimersi attraverso la formulazione di pareri, proposte e richieste, interloquendo, a livello locale, con le autorità gerarchicamente sovraordinate, ed al livello centrale (COCER) col vertice supremo delle Forze Armate o col Ministro della Difesa; ed al tempo stesso di non porre in dubbio gli inderogabili principi dell'organizzazione militare, quali la gerarchia, l'obbedienza, la disciplina.

La carrellata operata sulla normativa che riguarda gli aspetti disciplinari dell'attività degli attuali organismi di rappresentanza induce a riflettere sulla disciplina, che non potrà non essere profondamente diversa, delle future organizzazioni sindacali, che, data la già rilevata natura indipendente rispetto all'ordinamento militare, non si presteranno agevolmente ad essere astrette entro limitazioni di uguale portata e natura; si può ipotizzare che dovranno esse stesse darsi regole che rendano la loro azione conciliabile con la realtà militare, pena l'impossibilità di ottenere quell'assenso ministeriale la cui ineludibilità è stata ribadita anche dalla recente sentenza della Consulta.

Vale la pena ora passare brevemente in rassegna, senza ovviamente pretesa di completezza, alcune prese di posizione della giurisprudenza amministrativa in vicende che hanno visto aprirsi un confronto tra singoli militari e le Istituzioni delle quali fanno parte.

Appare significativa, più che per la portata dell'affermazione giurisprudenziale, per la fattispecie regolata la sentenza della IV Sezione del Consiglio di Stato n. 4012 del 28 luglio 2005. In quella occasione il Collegio si è occupato della reiezione di un'istanza di riconoscimento, ai sensi dell'art. 8 della L. n. 382/1978 (norma poi trasfusa nell'art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare) di un'associazione fra appartenenti all'Arma dei Carabinieri, e, ritenute infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente, ha respinto l'appello in considerazione dell'affermata natura sindacale dell'associazione per la quale era stato chiesto il riconoscimento.

Interessante, come si diceva, è la fattispecie concreta oggetto del giudizio: in quella occasione l'Arma aveva ordinato a tutti i Comandi dipendenti, fino al livello di comando di corpo compreso, di rendere edotto tutto il personale dipendente circa la determinazione ministeriale anzidetta (di

reiezione dell'istanza di autorizzazione) e le conseguenze disciplinari provocate dalla adesione all'associazione e lo svolgimento di attività in suo favore, e di intervenire con azione disciplinare nei confronti di coloro che dovessero persistere nello stato di trasgressione.

La drastica reazione dell'Arma è chiaramente il frutto dello stato di cose portato dal divieto, allora esistente, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale; divieto del quale, come si è visto, in questa decisione non veniva messo in dubbio il fondamento costituzionale, vista la pronuncia di infondatezza della Consulta n. 449/1999, resa a seguito di quella prima rimessione, sempre ad opera del Consiglio di Stato con la ricordata ordinanza n. 1142 del 15 settembre 1998.

La vicenda ha avuto, in certo qual modo, un seguito in un altro giudizio innanzi al Giudice amministrativo, instaurato da un sottufficiale che si dichiarava segretario generale dell'associazione di cui alla sentenza del Consiglio di Stato appena esaminata, il quale chiedeva l'annullamento della sanzione di "consegna" irrogata per aver rilasciato, senza alcuna autorizzazione, ad alcune emittenti televisive dichiarazioni per fatti attinenti al servizio.

Con la sentenza n. 15675 del 7 giugno 2010 il T.A.R. ha respinto il ricorso osservando che "*la sanzione comminata dall'Amministrazione resistente non ha inteso sanzionare la mera partecipazione del ricorrente alla suddetta associazione, bensì un comportamento contrastante con le norme di disciplina militare che impongono la preventiva autorizzazione del Comando Generale in ordine a manifestazioni del pensiero concernenti argomenti di carattere riservato, di interesse militare o di servizio*".

Il T.A.R. è giunto alla propria decisione (che non è stata impugnata) anche sulla considerazione del fatto che il Consiglio di Stato aveva affermato, con la ricordata sentenza n. 4012/2005, la natura sindacale dell'associazione, e ne ha tratto la conclusione che l'irrogazione della sanzione appariva legittima: l'aver rilasciato dichiarazioni – senza autorizzazione – a nome di un'associazione che non aveva ricevuto il necessario assenso ministeriale costituiva comportamento sanzionabile. In quella occasione il T.A.R. ha anche sottolineato il carattere discrezionale del potere dell'Amministrazione di valutare i comportamenti degli appartenenti all'Arma, ed inoltre che "*rientra nella piena disponibilità dei vertici dell'Amministrazione militare fissare le modalità di esternazione del pensiero degli appartenenti all'Arma dei Carabinieri per i quali vale il principio di doveroso riserbo sulle questioni di carattere militare da cui discende il correlato dovere di chiedere preventiva autorizzazione dei superiori gerarchici nel caso di dichiarazioni attinenti argomenti di interesse militare o di servizio*".

Un caso significativo si è verificato a seguito dell'impugnazione da parte di un militare dell'irrogazione della consegna di rigore e della conseguente esclusione dall'elenco degli eleggibili alla rappresentanza militare; l'adito T.A.R. per la Toscana ha accolto l'istanza cautelare sulla considerazione che il militare, che aveva esternato considerazioni inerenti il servizio mediante il collegamento su di un *social network*, non aveva commesso la violazione di norme contenute nel libro IV del titolo IX del capo III del Codice dell'ordinamento militare, e che quindi non appariva a lui applicabile la norma dell'art. 889 del Regolamento, che sancisce l'ineleggibilità. Il Consiglio di Stato, adito dall'Amministrazione militare, ha accolto l'appello cautelare, in considerazione della prevalenza dell'interesse pubblico all'attuazione dell'elezione dei rappresentanti.

Interessante è, in questo caso, rilevare che la materia del contendere riguardava un comportamento del militare consistente nell'aver turbato il funzionamento degli organismi di rappresentanza, secondo il generico richiamo contenuto nel già citato art. 889 ("*inosservanza*", non "*violazione*").

Particolarmente interessante risulta una recentissima sentenza del T.A.R. per il Veneto, n. 1103 del 3 dicembre 2018, che presenta la particolarità di essere stata pronunciata in un momento successivo alla nota sentenza n. 120/2018 della Corte Costituzionale e di avere deciso la causa prendendo atto di questa.

Oggetto del ricorso era la grave sanzione di stato della "*perdita del grado per rimozione per motivi disciplinari ai sensi degli articoli 861, comma primo, lettera d) e 867, comma sesto del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66*". In questo caso un militare dell'Arma dei carabinieri aveva partecipato, in abiti civili e in licenza ordinaria, al congresso nazionale della medesima associazione, prendendo anche la parola. L'Amministrazione aveva dedotto da questo

comportamento l'adesione agli scopi della (non autorizzata) associazione e quindi la violazione del divieto posto dall'art. 1475 del Codice dell'ordinamento militare. In seguito alla rimessione alla Corte della q.l.c. relativa a tale norma, il Collegio ha successivamente preso atto della declaratoria di illegittimità della disposizione che vietava la costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale fra militari, e ne ha tratto le conseguenze in relazione al giudizio sottopostogli.

Ha osservato il T.A.R. che, a norma dell'art. 136 della Costituzione e della L. n. 87 dell'11 marzo 1953 le norme dichiarate incostituzionali non possono essere più applicate a partire dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza; e che è consolidato il principio secondo cui la cessazione dell'efficacia *erga omnes* ha effetto retroattivo in relazione alle questioni ancora pendenti, e di conseguenza si arresta solo di fronte a rapporti esauriti, ossia consolidatisi a seguito di un giudicato, ovvero di un atto amministrativo divenuto inoppugnabile od ancora per via di intervenute prescrizioni o decadenze.

Da queste premesse il Giudicante ha tratto la conclusione che l'atto amministrativo oggetto del ricorso, essendo stato validamente impugnato in un giudizio tuttora in corso, pur non venendo caducato dalla pronuncia di incostituzionalità, poteva essere rimosso dalla decisione giudiziale (o, in alternativa, da un atto di autotutela dell'Amministrazione).

Il T.A.R. ha quindi ritenuto che, essendo caduto il divieto di costituzione di associazioni sindacali tra militari, il comportamento del ricorrente non era sanzionabile secondo il regolamento di disciplina; di conseguenza ha accolto il ricorso.

La sentenza appare significativa anche nella prospettiva della definizione di tutti gli altri giudizi, ancora pendenti al momento della pubblicazione della sentenza della Consulta, che abbiano per oggetto l'impugnazione di sanzioni applicate in virtù del divieto sancito dal secondo comma dell'art. 1475.

La decisione del T.A.R., tuttavia, lascia comunque aperto il problema della legittimità del comportamento sanzionato, perché, se è vero che la sentenza della Corte ha cancellato il divieto di associazionismo sindacale militare, ha però affermato con forza che le costituende associazioni, sempre soggette all'autorizzazione ministeriale, dovranno essere costituite esclusivamente da militari e non potranno avere alcun rapporto federativo o di affiliazione con associazioni di diversa composizione e natura: l'iscrizione del militare ad un'associazione potrà quindi essere ritenuta non sanzionabile solo ove quest'ultima risponda alle caratteristiche che la Corte ha ritenuto imprescindibili.

La sommaria panoramica svolta su alcuni aspetti della normativa in materia disciplinare della rappresentanza militare e su alcune, significative esperienze giurisdizionali, ci consente di percepire l'estrema delicatezza del passaggio al nuovo sistema, e del compito particolarmente complesso che incombe sul legislatore, il quale dovrà dettare una disciplina che contemperi le immutate esigenze di compattezza, coesione, pronta operatività della compagine militare, la salvaguardia dei principi irrinunciabili di obbedienza e subordinazione, da un lato, e, dall'altro, l'aspirazione della categoria dei "cittadini in divisa" a poter contare su di una rappresentanza che garantisca in maniera più ampia ed efficace – è questo il contenuto della rivendicazione manifestatasi con le iniziative giurisdizionali che hanno condotto alla svolta odierna – la realizzazione dei loro diritti. Ciò in un quadro istituzionale profondamente mutato, dal momento che le istanze dei dipendenti non saranno più espresse attraverso il funzionamento di un organismo interno all'ordinamento militare, ma da un interlocutore esterno che non potrà non essere caratterizzato da un grado maggiore di autonomia e da una connaturata capacità di contrapposizione.

Possiamo quindi augurarci, come operatori del diritto ma anche come cittadini, che la nuova sistemazione normativa dei rapporti all'interno delle Forze Armate e delle Forze di polizia ad ordinamento militare avvenga nel migliore dei modi, onde non ostacolare il perseguimento dei delicatissimi compiti che quelle Istituzioni sono chiamate ad assolvere dalla Costituzione.

Orientamenti della giurisprudenza penale in materia di associazionismo militare

di *Gaetano* CARLIZZI[1]

Sommario: 1. Programma dell'indagine. – 2. Le aggregazioni sindacali e parasindacali in ambito militare. – 2.1. Tipologia delle aggregazioni personali. – 2.2. Cenni sull'evoluzione normativa delle aggregazioni sindacali e parasindacali in ambito militare. – 3. Rilevanza penale dei fatti connessi all'esercizio della libertà parasindacale. Delimitazione del campo di indagine. – 4. *Segue:* fatti commessi a causa dell'esercizio della libertà parasindacale. – 4.1. Disobbedienza (art. 173 c.p.m.p.). – 4.2. Insubordinazione con ingiuria (art. 189, comma 2, c.p.m.p.). – 5. *Segue:* fatti commessi nell'esercizio della libertà parasindacale. – 5.1. Disobbedienza (art. 173 c.p.m.p.). – 5.2. Domanda, esposto o reclamo collettivo, previo accordo (art. 180, comma 2, c.p.m.p.). – 5.3. Attività sediziosa (art. 182 c.p.m.p.). – 5.4. Raccolta di sottoscrizioni per rimostranza o protesta (art. 184, comma 1, c.p.m.p.). – 5.5. Adunanza di militari (art. 184, comma 2, c.p.m.p.). – 5.6. Rilascio arbitrario di attestazioni o dichiarazioni (art. 185 c.p.m.p.). – 6. Riepilogo.

1. Programma dell'indagine

Il titolo della relazione che ho l'onore di svolgere ha intenzionalmente una portata assai lata. Esso vuole riflettere l'equilibrio che deve darsi tra i due poli tematici del presente convegno. Da un lato, quello delle molteplici forme di aggregazione attraverso cui i militari possono perseguire i propri interessi, specie di promozione del benessere lavorativo. Dall'altro lato, il tema degli specifici limiti che l'ordinamento impone all'utilizzo delle suddette forme, data l'estrema delicatezza del compito di difesa della Patria affidato alle Forze Armate (d'ora in poi: FF.AA.).

In particolare, mi propongo di stabilire le ricadute penalistiche della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2018, che ha riconosciuto, sì, la libertà dei militari di costituire associazioni professionali di carattere sindacale (d'ora in poi: associazioni parasindacali[2]), ma solo entro limiti già vigenti e da precisare attraverso una futura legge organica della materia. La relazione coinvolge, dunque, le seguenti questioni fondamentali:

a) cosa contraddistingue le *associazioni parasindacali* rispetto alle altre aggregazioni sindacali composte da appartenenti alle FF.AA. (§ 2)?

b) ammesso che si diano *fatti* connessi all'esercizio della libertà *parasindacale* che corrispondono a fattispecie di *reato militare*, la suddetta dichiarazione di *incostituzionalità* comporta a qualche titolo l'esclusione della loro punibilità (§§ 3-5)?

Infine, per esigenze di chiarezza, procederò al riepilogo dei risultati raggiunti, con riguardo sia al piano amministrativistico, sia, soprattutto, a quello penalistico (§ 6).

---

[1] Giudice Militare presso il Tribunale Militare di Roma.

[2] Onde evitare equivoci, evidenzio qui una volta per tutte che la qualificazione "parasindacali" ha un valore puramente teorico, riflettendo l'esigenza di disporre di un'etichetta di sintesi per l'idea secondo cui le associazioni in esame sono (solo) simili a quelle propriamente sindacali (in quanto soggette a limiti di competenza – non possono intervenire nelle materie di cui all'art. 1478, comma 7, COM –; di appartenenza – ne possono far parte solo militari –; di costituzione – necessità a tal fine dell'assenso del Ministro della Difesa –). La scelta terminologica, peraltro, trova piena giustificazione nel Vocabolario Treccani, in cui si legge: "*para-2 [dal gr. παρα-, elemento compositivo che rappresenta la prep. παρά «presso, accanto, oltre, ecc.»]. – Prefisso di molte parole composte derivate dal greco o formate modernamente, nelle quali indica sia vicinanza spaziale (col sign. quindi che aveva la prep. greca) sia somiglianza, affinità […]*".

2. Le aggregazioni sindacali e parasindacali in ambito militare

2.1. *Tipologia delle aggregazioni personali*

Se la cifra dell'essere umano, come ci insegna Aristotele, risiede nella sua natura di *zoon politikon*, è chiaro che il fenomeno dell'*aggregazione* tra persone per il perseguimento di uno scopo comune riflette un bisogno elementare dell'uomo, ivi compreso l'*homo militaris*.

Di questo dato di immediata evidenza non poteva non tener conto anche il nostro ordinamento, a cominciare dal suo fondamento costituzionale, che, sin dall'art. 2, attribuisce un ruolo cruciale alle "formazioni sociali ove si svolge la […] personalità [dell'uomo]". D'altro canto, le successive norme costituzionali relative a tali "corpi intermedi" ne indicano alcuni tipi di particolare importanza, così consentendo di operare la seguente classificazione:

a) aggregazioni *estemporanee* (frutto, ad esempio: della libertà di riunione *ex* art. 17, comma 1; della libertà di organizzazione sindacale *ex* art. 39, comma 1);

b) aggregazioni *stabili*, a loro volta suddistinguibili in:

b1) aggregazioni *lato sensu* associative, composte da soggetti che partecipano direttamente al perseguimento di uno scopo comune, egoistico o altruistico (associazioni in generale *ex* art. 18, comma 1; associazioni di carattere religioso *ex* artt. 19 e 20; famiglia *ex* art. 29, comma 1; scuole statali, università e accademie *ex* art. 33, commi 1 e 5; associazioni sindacali *ex* art. 39, commi 2 ss.; comunità di lavoratori o di utenti *ex* art. 43; cooperative a carattere mutualistico *ex* art. 45, comma 1; partiti *ex* art. 49);

b2) aggregazioni *lato sensu* rappresentative, composte da soggetti che, su base elettiva o non, perseguono uno scopo comune anche o solo per conto di altri soggetti (rappresentanze sindacali *ex* art. 39, comma 4; vari enti e organismi pubblici disciplinati nella Costituzione).

2.2. *Cenni sull'evoluzione normativa delle aggregazioni sindacali e parasindacali in ambito militare*

Per quanto rileva ai presenti fini, la distinzione appena tracciata, tra aggregazioni *lato sensu* associative e rappresentative, vale anche in ambito sindacale, in particolare militare. In effetti, il sistema tradizionale di tutela degli interessi lavorativi degli appartenenti alle FF.AA., rivoluzionato dalla citata sent. C. Cost. 120/2018, si è fondato su una scelta assai restrittiva. Una scelta, questa, che non trova riscontro in ambito civile, dove ha trovato attuazione l'ampia libertà di organizzazione riconosciuta dall'art. 39, comma 1, Cost. Infatti, fino alla sentenza appena citata, il Codice dell'Ordinamento Militare (COM), replicando il regime della previgente l. 382/1978 (contenente "Norme di principio sulla disciplina militare"), fissava il seguente quadro normativo:

a) *ex* art. 1475, comma 2, i militari non potevano costituire *associazioni* parasindacali, cioè modellate sui veri e propri sindacati ma composte solo da appartenenti alle FF.AA. e volte solo alla protezione di questi ultimi, né tanto meno aderire ad altre *associazioni* propriamente sindacali, cioè composte da civili e finalizzate alla tutela degli interessi dei lavoratori *tout court*;

b) l'unica forma aggregativa utilizzabile dai militari per la difesa dei propri interessi lavorativi era quella (tuttora prevista) degli "Organi di rappresentanza militare", di natura elettiva e disciplinati dagli artt. 1476 ss. Tali organi, essendo caratterizzati da un'articolazione interna prefissata dal legislatore per assicurarne lo stretto collegamento con l'organizzazione delle FF.AA., non avevano (e continuano a non avere) la stessa autonomia dei sindacati civili.

Su questo quadro, come detto, è intervenuta la sentenza C. cost. 120/2018, per effetto della quale i militari:

a) hanno finalmente il *diritto* di *costituire* associazioni parasindacali, che possono *esercitare* mediante richiesta di assenso al Ministro della Difesa, purché rispettino alcuni *limiti*. Fino all'emanazione di una normativa organica della materia, tali limiti sono costituiti, in generale, dal principio di democraticità dell'organizzazione interna e dal divieto di sciopero, nonché dai limiti particolari valevoli per i citati Organi di rappresentanza militare *ex* art. 1478, comma 7, COM

(incompetenza per le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale);

b) continuano a sottostare al *divieto assoluto* di *aderire* a sindacati tra *civili*;

c) continuano a godere in *parallelo* della protezione degli *Organi* di rappresentanza militare.

3. Rilevanza penale dei fatti connessi all'esercizio della libertà parasindacale. Delimitazione del campo di indagine

Abbiamo appena esaminato le tre forme principali di aggregazione sindacale: associazioni costituite solo tra militari (parasindacali), legittime in linea di principio; sindacati promossi da civili, ai quali i militari non possono iscriversi; organi di rappresentanza militare, ai quali gli appartenenti alle FF.AA. possono ricorrere per la tutela dei propri interessi.

Ora, dato che qui interessa stabilire le ricadute penalistiche della citata sent. C. Cost. 120/2018, dato che tale pronuncia ha apportato novità soltanto per le associazioni parasindacali, nel prosieguo mi concentrerò su tali aggregazioni. Più in particolare, mi chiederò quali fattispecie penali militari possono essere realizzate dai fatti connessi all'esercizio della libertà parasindacale e quali ricadute avrà la suddetta pronuncia sulla loro punibilità.

A tal proposito, si impongono cinque precisazioni, che contribuiscono a perimetrare l'area della mia indagine. In questa sede, la questione della rilevanza penale di tali fatti sarà affrontata:

A) solo *de iure condito*. Dunque non farò riferimento alle diverse proposte di legge che sono state presentate per fornire una disciplina dell'esercizio della libertà parasindacale più dettagliata e organica di quella risultante dalle scarne indicazioni della sent. C. cost. 120/2018.

B) *per i soli modi* di esercizio *legittimo* di tale libertà, cioè che si mantengono nei limiti esplicitati da tale sentenza. In questo senso, ad esempio, non affronterò la questione della rilevanza penale dello sciopero eventualmente promosso da un'associazione parasindacale, dato che esso allo stato è senz'altro vietato (ma a un titolo che può risultare di volta in volta problematico: Interruzione di un ufficio o servizio pubblico o di un servizio di pubblica necessità *ex* art. 340 c.p.? Ammutinamento *ex* art. 175 c.p.m.p.?);

C) *per tutti i modi di esercizio legittimo* indicati. Dunque non solo per la costituzione dell'associazione, modo *nucleare* giacché fondativo dell'aggregazione ed esplicitamente considerato dalla sent. C. cost. 120/2018. Ma anche per i modi – per dir così – *satellitari*, funzionali al primo e dunque implicitamente dotati di pari copertura costituzionale; per "modi satellitari" intendo sia i modi *preparatori*, che rendono possibile la costituzione dell'aggregazione (riunioni programmatiche tra i promotori, proselitismo per attrarre altri fondatori ecc.), sia i modi *attuativi*, dai quali dipende l'esecuzione del suo programma (propaganda delle idee dell'associazione, assemblee dei suoi iscritti, sostegno delle loro rivendicazioni, assistenza legale nei processi in cui sono coinvolti e così via).

D) solo *prospetticamente*, cioè con riguardo ai fatti commessi dopo la citata sent. C. cost. 120/2018. In effetti, prima di tale sentenza, il completo mancato riconoscimento della libertà parasindacale comportava che tutti i fatti connessi al suo esercizio non avrebbero potuto ritenersi per ciò stesso penalmente irrilevanti. Né sembra che la loro rilevanza penale sia venuta meno retroattivamente, dato che, da un lato, le fattispecie all'epoca integrate non sono state toccate dalla suddetta pronuncia, dall'altro, la giurisprudenza tende ad escludere la configurabilità di "modifiche mediate della fattispecie con effetto abolitivo".

E) suddistinguendo *due classi*, che corrispondono ai due tipi principali di connessione dei fatti in esame all'esercizio della libertà parasindacale. Da un lato, quella dei fatti commessi *a causa dell*'esercizio della libertà parasindacale; dall'altro lato, la classe dei fatti commessi *nell*'esercizio della libertà parasindacale.

4. Segue: fatti commessi a causa dell'esercizio della libertà parasindacale

Tali fatti si caratterizzano perché l'esercizio della libertà parasindacale ne costituisce semplicemente il *movente*, nel senso che l'appartenente alle FF.AA. reagisce a comportamenti

altrui, in genere di un superiore, che hanno messo in discussione l'avvenuto, o hanno impedito il progettato, esercizio di tale libertà. Essi potrebbero corrispondere, ad esempio, a una delle seguenti fattispecie di reato militare.

4.1. *Disobbedienza (art. 173, comma 1, c.p.m.p.)*

Un esempio è offerto dal caso in cui un appartenente alle FF.AA. sia sottoposto a procedimento disciplinare per aver promosso la costituzione di un'associazione parasindacale e, convocato dal titolare della relativa potestà, si rifiuti di sottoscrivere per presa visione la comunicazione di avvio del procedimento.

Ora, dato che la sottoscrizione per presa visione è il passaggio normalmente richiesto per lo sviluppo del procedimento, il rifiuto di apporla determina un ritardo nello svolgimento di quest'ultimo, sicché la giurisprudenza militare di merito ritiene in genere che esso integri il reato di Disobbedienza (art. 173, comma 1, c.p.m.p.[3]). Sennonché, nel caso in esame, dato che l'ordine interferisce con l'esercizio di una libertà giuridicamente riconosciuta, occorre chiedersi se tale interferenza valga in qualche modo a escludere la stessa tipicità del fatto. Per rispondere all'interrogativo, bisogna fare capo alla disciplina positiva degli ordini militari, dalla quale si ricava che essi, se illegittimi, vanno comunque eseguiti, mentre possono essere disattesi solo se manifestamente criminosi (art. 1349 COM). Ciò comporta la necessità di riformulare l'interrogativo iniziale nei termini seguenti: l'ordine di sottoscrizione in esame è manifestamente criminoso? A mio avviso, la risposta corretta è negativa: il fatto che qui il superiore non ordini al sottoposto di cessare la propria attività promozionale, ma solo di dar corso a un procedimento che serve ad accertare la sua piena legittimità, peraltro nel rispetto di una serie di garanzie endo- e post-procedimentali (artt. 1370-1401 COM), esclude quanto meno che sia manifestamente criminoso. Pertanto, il sottoposto ha il dovere di obbedirvi in linea di principio e risponde di Disobbedienza nel caso di inadempimento.

4.2. *Insubordinazione con ingiuria (art. 189, comma 2, c.p.m.p.)*

Si pensi al caso in cui un appartenente alle FF.AA., diffidato da un superiore dal costituire un'associazione parasindacale, lo insulti.

Qui il reato di Insubordinazione con ingiuria (art. 189, comma 2, c.p.m.p.[4]) potrebbe ritenersi configurabile per ragioni analoghe a quelle appena viste a proposito della Disobbedienza. In effetti, il sottoposto che si ritenga ingiustamente limitato nell'esercizio della propria libertà associativa parasindacale, così come nell'esercizio di qualunque altro diritto fondamentale, ha a disposizione rimedi ulteriori e ben più efficaci dell'insulto (ricorsi gerarchici, denunce ecc.). Pertanto, quest'ultimo finisce per rivelarsi un'inutile, dunque ingiustificata aggressione alla disciplina militare, oltre che alla dignità del superiore, con conseguente sussistenza in linea di principio del reato di Insubordinazione.

Ho detto "in linea di principio" perché la soluzione proposta potrebbe non valere in certi casi, a causa dell'ormai pacifica attribuzione anche ai militari del *diritto di critica*. Poniamo, ad esempio che il superiore dichiari al sottoposto di non gradire che egli sia iscritto a un'associazione parasindacale che ha ottenuto l'assenso del Ministro della Difesa, e il sottoposto reagisca dicendo che si tratta di "un'ingiusta prepotenza". Costituisce questa una critica legittima e dunque penalmente irrilevante? La soluzione positiva sarebbe sostenibile, tenuto conto in particolare dell'ampia portata che la giurisprudenza militare di legittimità ha ascritto al diritto di critica, peraltro in un caso in cui si era fatto uso di espressioni ben più forti ("angherie", "Ghestapo salentina", "stato di terrore"). In una nota sentenza (Cass. 36045/2014) si legge: "*Il diritto di critica si concretizza in un giudizio valutativo che postula l'esistenza del fatto assunto ad oggetto*

---

[3] "*Il militare, che rifiuta, omette o ritarda di obbedire a un ordine attinente al servizio o alla disciplina, intimatogli da un superiore, è punito con la reclusione militare fino a un anno*".

[4] "*Il militare, che offende il prestigio, l'onore, o la dignità di un superiore in sua presenza, è punito con la reclusione militare fino a due anni*".

o spunto del discorso critico ed una forma espositiva non ingiustificatamente sovrabbondante rispetto al concetto da esprimere, e, conseguentemente, esclude la punibilità di coloriture ed iperboli, toni aspri o polemici, linguaggio figurato o gergale, purché tali modalità espressive siano proporzionate e funzionali all'opinione o alla protesta, in considerazione degli interessi e dei valori che si ritengono compromessi".

D'altro canto, il fatto che la non punibilità nel caso esemplificativo indicato si basi sull'esercizio del diritto di critica impone di affrontare una interessante questione. Mi riferisco alla questione se la scriminante dell'esercizio della libertà comunicativa parasindacale abbia un'autonoma area operativa pure sul terreno dei reati che offendono anche o solo l'onore di un altro militare. In altre parole, se anche le dichiarazioni censorie individuali rese per esigenze di tutela del benessere lavorativo rientrano in genere nella portata del diritto di critica, vi sono casi in cui l'esclusione della punibilità si fonda soltanto sull'applicazione della scriminante dell'esercizio della libertà comunicativa parasindacale? L'unico modo per attribuire autonomia a quest'ultima figura consiste nel ritenerla applicabile qualora non sia integrato l'uno e/o l'altro dei presupposti del diritto di critica: verità dei fatti oggetto di censura, interesse generale alla sua formulazione e continenza delle sue modalità espressive. Sennonché, corrispondendo tali presupposti a limiti valevoli in generale per quel diritto di manifestazione del pensiero di cui la libertà comunicativa parasindacale costituisce una specificazione, non sembra ammissibile che quest'ultima ne sia svincolata. Pertanto, sembra doversi concludere nel senso che l'esercizio di tale libertà è privo di autonoma efficacia scriminante sul terreno dei fatti offensivi anche o solo dell'onore di altri militari.

5. Segue: fatti commessi nell'esercizio della libertà parasindacale

Essi si contraddistinguono perché l'esercizio della libertà parasindacale caratterizza direttamente il comportamento che li realizza, nel senso che quest'ultimo è uno dei modi di esercizio di tale libertà. Qui, pertanto, potrebbe darsi una duplice qualificazione: lo stesso comportamento concreto potrebbe essere inquadrato come esercizio della libertà parasindacale e, al contempo, come condotta di reato, con conseguente conflitto tra due ordini normativi, quello che legittima l'esercizio della libertà e quello che lo vieta.

A tal riguardo, si profilano alcuni *problemi teorici* di carattere *generale*, forse *i più delicati* con i quali la giurisprudenza penale dovrà fare i conti. Tali problemi, che derivano dal carattere inevitabilmente sommario delle indicazioni contenute nella sent. C. cost. 120/2018 circa l'area operativa delle costituende associazioni parasindacali, sono quattro, i primi tre di carattere oggettivo, l'ultimo di carattere soggettivo. Essi riguardano:

A) i *limiti* all'esercizio della libertà parasindacale. In breve, tali limiti sono solo quelli indicati espressamente dalla suddetta pronuncia oppure tutti quelli valevoli per i tradizionali Organi di rappresentanza militare (d'ora in poi: ORM)? La seconda soluzione potrebbe essere giustificata dall'accostamento operato dalla citata sentenza tra tali Organi e le costituende associazioni parasindacali. Sennonché, anche la prima soluzione, che ritiene cioè vincolanti per le associazioni parasindacali soltanto i limiti espressamente indicati dalla stessa sentenza, ha valide ragioni a suo favore, in particolare il silenzio della Consulta sul punto e l'esigenza di garantire l'effettività dell'esercizio della libertà parasindacale. Un semplice esempio conferma che lo scioglimento dell'alternativa è gravido di conseguenze pratiche: mentre la seconda soluzione imporrebbe anche alle associazioni parasindacali l'obbligo di concordare previamente con i comandi competenti le riunioni tra i suoi iscritti in luoghi militari (art. 1470, comma 2, COM), e il divieto di riunione fuori da tali luoghi (art. 1470, comma 2, COM), la prima soluzione non comporterebbe tale obbligo. Come vedremo nei §§ 5.2. e 5.5., l'alternativa ha anche implicazioni penalistiche.

B) i *modi* di esercizio della libertà parasindacale. Ancora una volta, il fatto che la sentenza C. Cost. 120/2018 abbia accostato le costituende associazioni a tutela degli interessi lavorativi dei militari agli ORM comporta che la libertà parasindacale riconosciuta alle prime debba essere esercitata negli stessi modi stabiliti dal COM per i secondo? A mio avviso, qui la risposta deve essere in linea di principio negativa, onde evitare di fare delle associazioni parasindacali un inutile doppione degli ORM, in contrasto con lo spirito della suddetta pronuncia. Così, fino all'emanazione

di una disciplina organica della materia, mentre potrebbe ritenersi che gli ORM debbano continuare a esercitare le funzioni consultive e promozionali indicate nell'art. 1478, commi 4 e 5, COM (formulazione di pareri, proposte e richieste in materia di condizione, trattamento e tutela giuridica, economica ecc. dei militari; espressione di opinioni in sede di audizione nelle Commissioni permanenti delle Camere), la libertà parasindacale dovrebbe poter essere esercitata in maniera più ampia, cioè in tutti i modi che, nel punto C) del § 3.1, ho chiamato "satellitari": atti *preparatori* della costituzione dell'associazione, e atti *esecutivi* del suo programma.

C) le *materie* nelle quali può essere esercitata la libertà parasindacale. Qui la sent. C. cost. 120/2018 fornisce alcune indicazioni, escludendo che le costituende associazioni parasindacali possano operare in una serie alquanto ampia di materie, le stesse sottratte alle competenze degli ORM dall'art. 1478, comma 7, COM (concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale). Ciò posto, cosa comporta tale esclusione? Rileverà essa solo in sede *amministrativa*, come limite da rispettare per ottenere l'assenso del Ministro della Difesa prescritto ai fini della costituzione, oppure rileverà anche in sede *penale*, nel senso che le iniziative parasindacali prese in tali materie non potranno mai ritenersi lecite? Anche al riguardo, ferma restando l'opportunità di un approccio "caso per caso", si può provare a dare indicazioni di massima. Così, il fatto che la Consulta abbia esplicitamente sottratto le materie elencate all'area della libertà parasindacale sembra giustificare, in linea di principio, la tesi della illiceità dei fatti commessi per influire sulla loro disciplina. Tuttavia, dato che, come emergerà nell'esame casistico dei prossimi punti, i confini delle stesse materie sono piuttosto fluidi, tale tesi dovrebbe valere soltanto per i fatti paradigmatici, cioè – per dir così – macrosistemici, costituiti dalle iniziative parasindacali non limitate alla posizione di singoli militari, bensì relative ad ampi comparti delle FF.AA. Infatti, è solo nel secondo ordine di casi che l'esercizio della libertà parasindacale assume proporzioni tali da ingenerare quel serio pericolo per l'esigenza di coesione delle stesse FF.AA. che giustifica l'esclusione di competenza operata dalla Corte costituzionale.

D) i *soggetti* titolari della libertà parasindacale. In questo senso, viene da chiedersi: modi di esercizio della libertà parasindacale sono solo le iniziative prese da soggetti strettamente legati all'associazione che si vuole far diventare o è diventata il centro organizzativo di quella libertà (es.: promotori, rappresentanti, semplici iscritti), o anche da altri soggetti (in particolare: aderenti ad associazioni parasindacali che non hanno chiesto l'assenso del Ministro della Difesa e semplici simpatizzanti)? La questione non può essere risolta in maniera astratta, ma solo tenendo conto delle particolarità dei casi concreti. Nondimeno, può essere utile individuare alcune linee-guida per le future applicazioni giudiziarie. Ebbene, mentre con riguardo alla fase preparatoria della costituzione dell'associazione è opportuno un ampio riconoscimento della libertà parasindacale, non essendo ancora possibile distinguere tra aderenti e non aderenti all'associazione, con riguardo alla fase successiva è opportuno un atteggiamento più restrittivo. In questo senso, da un lato, la titolarità andrebbe negata quanto meno ai semplici simpatizzanti, per evitare che chi non ha formalmente aderito alla "causa parasindacale" la invochi opportunisticamente per sottrarsi alla sanzione penale.

Chiarito ciò, i fatti in esame potrebbero corrispondere, ad esempio, a una delle seguenti le fattispecie di reato militare.

5.1. *Disobbedienza (art. 173, comma 1, c.p.m.p.)*

Prendiamo il caso che un militare non ottemperi all'ordine di non impegnarsi per la costituzione di un'associazione parasindacale.

Alla luce di quanto detto nel § 4.1, per decidere se tale inottemperanza rilevi a titolo di Disobbedienza (art. 173, comma 1, c.p.m.p.[5]), occorre stabilire se l'ordine sia o non manifestamente criminoso. A seguito della sent. C. cost. 120/2018, la questione è delicata, perché è vero che il riconoscimento della libertà parasindacale potrebbe comportare che il superiore che la ostacoli commetta a sua volta un reato (es.: Minaccia a inferiore *ex* art. 196, comma 1, c.p.m.p.); ma è pur

[5] V. *supra*, nt. 2.

vero che tale possibilità non rende l'ordine manifestamente criminoso, cioè, come dispone il citato art. 1349, comma 2, COM, tale che la sua esecuzione costituisce manifestamente reato. Infatti, nel caso di specie, ciò che costituisce reato non è il fatto ordinato al sottoposto, ma l'ordine del superiore in quanto tale. Forse la soluzione più equilibrata è quella secondo cui, anche qui, sussiste la fattispecie di Disobbedienza. Infatti, posto che la stessa Corte costituzionale ha affermato che l'esercizio della libertà associativa parasindacale soggiace a limiti, il procedimento disciplinare potrebbe servire proprio ad accertare il rispetto di questi limiti da parte del sottoposto, che ancora una volta dispone di mezzi di tutela alternativi contro eventuali abusi del superiore.

Sennonché, qualora il giudice penale, che gode di piena autonomia rispetto al titolare dell'azione disciplinare, rilevi che il divieto di promozione dell'associazione stabilito *ad hoc* dal superiore non fosse giustificato, egli dovrà assolvere l'imputato. Norma rilevante a tal fine è l'art. 51 c.p., secondo cui l'esercizio di un diritto esclude l'antigiuridicità dei fatti commessi attraverso di esso, se i suoi limiti vengono rispettati. Essa è applicabile anche alla libertà parasindacale, che è una specie di diritto e incontra soprattutto i limiti del rispetto dei divieti legittimi vigenti, della stretta funzionalità dei suoi atti di esercizio e del non eccessivo sacrificio di altri interessi. Nel caso esemplificativo in esame, se il militare si limita a impegnarsi per la costituzione dell'associazione parasindacale e non travalica questi limiti, la sua disobbedienza non darà luogo al reato dell'art. 173 c.p.m.p.

5.2. *Domanda, esposto o reclamo collettivo, previo accordo (art. 180, comma 2, c.p.m.p.)*

Si consideri, ad esempio, il caso in cui cinque militari si radunino dinanzi al Parlamento ed espongano cartelli nei quali chiedono al Ministro della Difesa di assentire alla costituzione di un'associazione parasindacale che essi stanno promuovendo.

Ora, è difficile negare che tale fatto corrisponda al significato letterale di "presentazione di una domanda da parte di quattro o più militari, mediante pubblica manifestazione", cioè che esso integri la condotta costitutiva del reato di cui all'art. 180, comma 2, c.p.m.p.[6]. Sennonché, sostenere senz'altro la sua punibilità è altrettanto problematico. Infatti, posto che la libertà parasindacale si esercita nel modo più efficace possibile nell'ambito di un'associazione, ridurre i mezzi di promozione di quest'ultima alla presentazione della richiesta di assenso del Ministro della Difesa può dar luogo a una sua compressione sproporzionata. Come sempre, dunque, occorre trovare un equilibrio tra i vari interessi protetti in gioco. Una soluzione ragionevole sembra essere quella che fa leva sulla scriminante dell'esercizio del diritto (art. 51 c.p.), secondo quanto visto nel § 5.1. Infatti, anche gli atti in esame sono classificabili come atti di promozione di un'associazione parasindacale. Pertanto, se rispettano i limiti della relativa libertà, giacché mirano soltanto a influenzare la decisione in merito degli organi competenti, senza aggredire in maniera violenta altri interessi e senza sollecitare iniziative espressamente vietate dall'ordinamento (es.: sciopero dei militari), anch'essi devono ritenersi scriminati come atti di esercizio di un diritto. Nel caso in esame, l'esposizione dei cartelli potrebbe ritenersi costituire un atto di promozione rispettoso dei suddetti limiti.

D'altro canto, tale conclusione potrebbe essere messa in discussione in due casi. Innanzitutto, se, secondo quanto accennato nel punto A) del § 5, si ritenesse che tra i suddetti limiti rientri anche il divieto valevole per gli ORM di adunanze fuori dei luoghi militari (art. 1470, comma 2, COM). In secondo luogo, se, secondo quanto detto nel punto C) del § 5, si ritenesse che l'incompetenza delle associazioni parasindacali nelle materie già sottratte all'intervento degli ORM (concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale) costituisca un limite alla libertà di tali associazioni, e tale limite risultasse superato nel caso concreto (es.: perché nei cartelli esposti si fa pressione sul Ministro affinché dia l'assenso alla costituzione di un'associazione che intende operare anche nelle suddette materie).

---

[6] "*Se la domanda, l'esposto o il reclamo è presentato da quattro o più militari mediante pubblica manifestazione, la pena è della reclusione militare da sei mesi a tre anni*".

5.3. *Attività sediziosa (art. 182 c.p.m.p.)*

Immaginiamo che, una volta costituita un'associazione parasindacale secondo la prescritta procedura, uno dei suoi rappresentanti sottolinei ripetutamente, in presenza di alcuni suoi colleghi di caserma, che i turni stabiliti dal Comandante sono eccessivamente gravosi.

Tale fatto non sembra rientrare nell'area di rilevanza penale dell'art. 182 c.p.m.p.[7]. La relativa fattispecie, infatti, è caratterizzata da una specifica, duplice tensione finalistica, che sembra difettare nel suddetto esempio. Affinché sia integrata, è necessario che un militare tenga comportamenti comunicativi protesi a convincere i loro destinatari che non vale più la pena di prodigarsi per l'ottimale svolgimento di un servizio armato, al preciso scopo di ingenerare questo convincimento. Sennonché, nell'esempio suddetto, la sottolineatura del parasindacalista non è né oggettivamente diretta, né soggettivamente intenzionata, a ingenerare disaffezione per il servizio negli altri commilitoni, ma solo un maggior senso critico da parte loro per la sua organizzazione. Insomma, qui l'agente non mette in discussione il servizio in quanto tale, ma solo le sue contingenti condizioni di svolgimento.

D'altro canto, dato che a rilevare sono sempre le particolarità del caso concreto, non può escludersi che, mutando alcune caratteristiche di quest'ultimo, esso appaia dotato di rilevanza penale. Ad esempio, se l'agente avesse un particolare ascendente nei confronti dei propri commilitoni e mirasse a far leva su di esso soltanto per creare lo scompiglio nel servizio e acquisire così ulteriore potere, la sua condotta rivelerebbe il senso di un gratuito tentativo di destabilizzare un'attività cruciale per l'interesse pubblico, e come tale meriterebbe di essere sanzionata in base alla norma in esame.

5.4. *Raccolta di sottoscrizioni per rimostranza o protesta (art. 184, comma 1, c.p.m.p.)*

Un fatto che potrebbe rilevare in base a tale norma è quello del rappresentante di una costituita associazione parasindacale che chieda ai commilitoni di firmare una petizione da presentare ai superiori, per far ridurre la durata dei turni di servizio.

Tale fatto sembra corrispondere alla fattispecie in esame, data la generica formulazione dell'art. 184, comma 1, c.p.m.p.[8], che richiede la mera raccolta di sottoscrizioni per protestare collettivamente su temi di rilevanza militare. Pertanto, l'esclusione della rilevanza penale del fatto si potrebbe avere solo a condizione che esso, analogamente a quanto visto nei §§ 5.1 e 5.2, costituisca un modo di esercizio della libertà parasindacale rispettoso dei limiti cui essa è sottoposta (art. 51 c.p.). In particolare, la protesta non dovrebbe esaurirsi nella rivendicazione di possibilità espressamente escluse dall'ordinamento (es.: sciopero), non funzionali al miglioramento delle condizioni di servizio (es.: uso di abiti civili nel suo svolgimento) o smodatamente offensive di altri interessi (es.: pratica del "nonnismo").

D'altro canto, la soluzione della non punibilità presuppone, ancora una volta, che si condivida quanto detto nel punto C) del § 5. Ossia che si ritenga che, quanto meno nei casi in cui siano prese a tutela di singoli militari, le iniziative nelle materie che la sent. C. cost. 120/2018 ha sottratto alla competenza delle associazioni parasindacali non siano sempre vietate. Opinando diversamente, infatti, l'esclusione sancita dalla Consulta integrerebbe un esplicito divieto di esercizio della libertà parasindacale, e come tale un limite il cui superamento precluderebbe l'applicabilità della scriminante dell'esercizio del diritto.

---

[7] "*Il militare, che svolge un'attività diretta a suscitare in altri militari il malcontento per la prestazione del servizio alle armi o per l'adempimento di servizi speciali, è punito con la reclusione militare fino a due anni*".

[8] "*Il militare, che raccoglie sottoscrizioni per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina, o che la sottoscrive, è punito con la reclusione militare fino a sei mesi*".

5.5. *Adunanza di militari (art. 184, comma 2, c.p.m.p.)*

Un caso interessante in questa prospettiva è quello di un rappresentante di un'associazione parasindacale che convochi un'assemblea tra i suoi iscritti all'esterno della caserma, per discutere sulle iniziative da prendere per l'incremento del loro trattamento stipendiale.

Anche qui la generica formulazione della norma pertinente, l'art. 184, comma 2, c.p.m.p.[9], sembra imporre la conclusione che il fatto rientri nella relativa fattispecie. Sicché, anche qui, la non punibilità del fatto passa per l'applicazione della scriminante dell'esercizio del diritto (art. 51 c.p.), dunque per la verifica del rispetto dei suoi limiti tipici. È superfluo, rimarcare, infatti, che escludere in linea di principio il diritto dei membri di un'associazione parasindacale di riunirsi per discutere dei modi per promuovere il loro benessere lavorativo significherebbe privare la sottostante libertà di uno dei suoi modi fondamentali di esercizio, così svuotandola di fatto, in contrasto con le indicazioni contenute nella sent. C. cost. 120/2018. Ciò posto, nel caso in esame, sembra che i limiti della libertà parasindacale siano rispettati, a meno che non si ritenga che tra tali limiti rientri anche il divieto di adunanze fuori dai luoghi militari, secondo quanto illustrato nel punto A) del § 5.

5.6. *Rilascio arbitrario di attestazioni o dichiarazioni (art. 185 c.p.m.p.)*

Prendiamo che tre iscritti a un'associazione parasindacale dichiarino in un'intervista giornalistica che le condizioni igienico-sanitarie dei loro uffici sono scadenti.

Il fatto pare corrispondere alla fattispecie dell'art. 185 c.p.m.p.[10], costituita – in sostanza – dalla comunicazione collettiva non autorizzata di giudizi su cose o persone militari. Tuttavia, anche la rivendicazione pubblica costituisce un modo fondamentale di esercizio della libertà parasindacale, e nel caso di specie essa ne rispetta i limiti, con conseguente esclusione dell'antigiuridicità *ex* art. 51 c.p.

Quest'ultima conclusione, peraltro, potrebbe essere messa in discussione se si sostenesse che le condizioni igienico-sanitarie degli uffici militari rientrano in una delle materie sottratte alla competenza delle associazioni parasindacali, e che il superamento di questo limite esclude l'applicabilità della suddetta norma quanto meno nel caso di iniziative "macrosistemiche".

6. Riepilogo

Il riconoscimento della libertà parasindacale all'interno delle FF.AA. ha costituito una conquista di grande importanza. Come ha affermato la sentenza C. cost. 120/2018, esso deve ritenersi immediatamente operativo a certe condizioni. D'altro canto, a fronte delle sommarie indicazioni della Consulta, le difficoltà di individuare con precisione i limiti, i modi di esercizio, le competenze e i titolari della libertà parasindacale sono tali e tante da imporre con urgenza una disciplina legislativa chiara e organica della materia.

De iure condito, sul piano *amministrativistico*, il suddetto riconoscimento comporta, da un lato, la possibilità per i militari di promuovere la costituzione di associazioni utili allo scopo, in particolare mediante richiesta di assenso del Ministero della Difesa, che avrà il compito di controllare che siano rispettati i limiti richiamati nella suddetta pronuncia (organizzazione democratica, perseguimento di interessi diversi da quelli connessi alle materie sottratte alla loro competenza: ordinamento, addestramento, operazioni, settore logistico-operativo, rapporto gerarchico-funzionale e impiego del personale). Dall'altro lato, il riconoscimento della libertà parasindacale comporta la possibilità per gli aderenti alle associazioni eventualmente costituite di porre in essere gli atti esecutivi del loro programma, in particolare di trattare con gli organi competenti il miglioramento delle condizioni lavorative degli iscritti. A tal riguardo, il principale

[9] "*La stessa pena si applica al militare, che, per trattare di cose attinenti al servizio militare o alla disciplina, arbitrariamente promuove un'adunanza di militari, o vi partecipa*".

[10] "*Se più militari rilasciano arbitrariamente attestazioni o dichiarazioni concernenti cose o persone militari, ciascuno di essi è punito con la reclusione militare fino a sei mesi*".

nodo da sciogliere riguarderà il coordinamento tra tali associazioni e gli organi di rappresentanza militare, che sono ancora previsti dal COM.

Sul piano *penalistico*, la punibilità dei fatti variamente connessi all'esercizio della libertà parasindacale potrà essere esclusa in omaggio a quest'ultima, si tratti di fatti motivati da tale esercizio oppure costituiti da esso, in vista o a seguito della costituzione dell'associazione. L'esclusione della punibilità potrà imporsi ora perché l'esercizio della libertà parasindacale corrisponde solo in apparenza a una fattispecie di reato, ora perché, pur corrispondendovi, esso preclude che il fatto sia antigiuridico. A tal fine sarà necessaria un'analisi fatto per fatto, ma un principio-guida applicabile in ogni caso è quello secondo cui l'esercizio della libertà parasindacale in tanto può risultare privo di rilevanza penale, in quanto risulti rispettoso di tutti gli altri divieti espressi dall'ordinamento, strettamente funzionale al conseguimento degli obiettivi parasindacali e non smodatamente offensivo di altri interessi di pari rilevanza. Questo assetto contemperativo, infatti, è l'unico capace di garantire che il dovuto rispetto delle aspettative di tutela collettiva delle condizioni lavorative dei militari non collida in modo sproporzionato con altri beni giuridici meritevoli di protezione, a cominciare da quella difesa della Patria da cui dipende la stessa sopravvivenza di tutti noi.

Attività sediziosa: definizione del concetto e giurisprudenza costituzionale

di *Massimiliano* STRAMPELLI[1]

Sommario: 1. Gli aspetti problematici sollevati dalla sentenza della Corte n.120/2018 e ed il rischio di " interferenza" tra precetto penale e libertà costituzionali – 2. Il concetto storico normativo di " sedizione" ed il sistema di reati delineato dal codice penale militare di pace – 3. I principali orientamenti giurisprudenziali

1. Gli aspetti problematici sollevati dalla sentenza della Corte n.120/2018 e ed il rischio di "interferenza" tra precetto penale e libertà costituzionali.

Ancora vivo è l'eco della sentenza n.120/2018 del 13.06.2018 della Corte Costituzionale (pubblicata in G.U. il 20.06.18) in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 1475 co. del d.lgs. n.66/2010 (conosciuto più comunemente come Codice dell'Ordinamento Militare).
Per effetto di tale storica pronuncia ai militari non può essere preclusa la costituzione e la partecipazione ad associazioni professionali a carattere sindacale in attuazione dello statuto " minimo" dei diritti sindacali riconosciuti dall'ordinamento euro –unitario ed, in particolare, dagli artt. 11 e 14 della C.E.D.U. veicolati dall'art. 117 della Costituzione .
All'indomani della sentenza molteplici sono stati gli interrogativi sorti tra i (pochi) conoscitori dell'ordinamento militare che da subito hanno ravvisato la possibilità di una concreta possibilità di frizione tra i principi di libertà sindacale riconosciuti dalla Corte ed il complesso di norme incriminatrici di siffatta libertà contenute nell'ormai storicamente e (culturalmente) superato codice penale militare di pace del 1941.
In particolare l'attenzione che le norme in materia di " *sedizione militare"* era stata suscitata nel corso degli anni '70 dalla giurisprudenza dei Tribunali Militari (contestualmente ai profondi mutamenti sociali e di costume che si verificavano nel paese) sembra nuovamente poter sollecitare il *diritto vivente* del giudice nomofilattico e di quello delle Leggi in ragione della necessità di trovare un punto di equilibrio nell'irriducibile dialettica tra Autorità e Libertà del cittadino *con le stellette.*
Appare a questo punto necessaria una sommaria ricostruzione storica e sistematica del reato o meglio si dica del *sistema* di reati di sedizione.
Il concetto di " sedizione" è strettamente legato alla tematica dei reati di ribellione all'autorità militare ed alla tutela – per essa – della disciplina nelle forze armate.
Figurativamente possiamo definire la sedizione come il punto più alto di emersione della disobbedienza militare.
Nella realtà – come acutamente osservato dagli studiosi della materia – la sedizione è condotta che solo marginalmente interessa il pregiudizio arrecato al servizio reso dal militare trattandosi – più in generale – di una condotta di aperta ostilità contro l'Istituzione e l'Ordinamento Militare.
Al riguardo per la particolare insidiosità del fenomeno sedizioso la relazione al Codice Penale Militare del 1941 individuava la medesima come un " pericolo per la milizia" per la diffusività degli effetti deleteri per il morale delle truppe .
Come si vede il tema dei reati sediziosi – anche per il linguaggio che accompagna le fonti più arcaiche – sembrerebbe appartenere più alla storia del diritto piuttosto che allo studio del diritto positivo.
Vi è da chiedersi se parlare di sedizione dei militari e – quindi – di ribellione dei militari sia ad oggi ancora attuale prima che utile per l'interprete.

[1] Avvocato del Foro di Roma.

La recente sentenza della Corte Costituzionale in materia di libertà di associazionismo sindacale in materia militare (sia pure con i limiti connessi alle esigenze della disciplina) pare avere dato nuova linfa vitale allo studio dei reati di ribellione militare.
Con una certa dose provocatoria ho esordito dicendo che il rischio – in assenza di una normativa di dettaglio particolarmente rigorosa in materia di funzionamento delle associazioni sindacali militari – sia quello di un aumento di lavoro per le Procure Militari .
Diversi infatti potrebbero essere i punti di interferenza tra libertà sindacale, esercizio dei diritti e rilevanza penale delle condotte di critica aspra se non addirittura di pregiudiziale opposizione all'operato del datore di lavoro (la Forza Armata).
Come osservato dalla Dottrina più autorevole molteplici sono i *beni interessi* di rilievo costituzionale interferenti con la paventata incriminazione di condotte sediziose ed in particolare : a) il principio di legalità e determinatezza della fattispecie penale; b) il principio di democraticità delle forze armate; c) il diritto alla libera manifestazione del pensiero; d) l'obbligatorietà dell'azione penale e il principio di eguaglianza.
Sul punto – pertanto – è ragionevole ritenere che in assenza di un chiara opera riformatrice del legislatore in materia di reati di opinione nel codice penale militare sarà ancora il *diritto vivente* e la giurisprudenza della Corte Costituzionale a segnare il confine tra attività sindacale (lecita) e attività sovversiva e/o sediziosa.

2. Il concetto storico normativo di " sedizione" ed il sistema di reati delineato dal codice penale militare di pace.

A questo punto della nostra relazione occorre richiamare – sia pure in forma sintetica – il sistema del codice penale militare in materia di reati di ribellione .
Il concetto penal –militare di sedizione è intuitivamente riproposto dal legislatore mutuando il paradigma dell'art.654 del codice penale comune laddove la medesima condotta è riferibile ad un'aggressione all'integrità ed all'indipendenza dello Stato coincidente con la lesione del c.d. *" ordine pubblico in senso materiale"*.
Sul punto – prima della recente abrogazione dell'art. 654 del codice penale comune – la Corte di Cassazione aveva statuito che per sedizione debba intendersi la " *ribellione, rivoltà, ostilità, insofferenza, verso i pubblici poteri o verso gli organi statali che ne attuano la volontà, vincolante per i singoli individui* (Cass.Pen. Sez. III^ del 10.06.57).
Nello specifico il Codice penale militare prevede una " bipartizione" delle condotte incriminate: a) *la rivolta ; b) l'ammutinamento.*
I reati di rivolta sono dunque disciplinati dall'art. 174 del c.p.m.p. e quelli di ammutinamento dall'art. 175 c.pm.p.
Presupposto comune sono 1) il rapporto gerarchico e l'intimazione collettiva di un ordine: diverse – chiaramente le sanzioni irrogate in ragione della maggiore gravità del reato di rivolta (sino a quindici anni di reclusione militare) rispetto all'ammutinamento (fattispecie residuale e punita con una pena piuttosto mite di sei mesi di reclusione militare nel minimo).
Dunque il legislatore presuppone una maggiore pericolosità della " **disobbedienza collettiva";** e ciò anche in presenza di un ordine non necessariamente " attinente la disciplina ed il servizio" come nel caso della fattispecie individuale di disobbedienza.
I reati di " sedizione" rientrano anch'essi nella più ampia nozione di reati di " ribellione" militare e collegati – tuttavia – ad una *degenerazione del fenomeno associativo* nel contesto militare.
Il termine sedizione dal latino *sedictio* implica una condotta idonea a separare le cose e – per effetto di una traslazione concettuale – idonea a " separare le milizie" e per tanto riprovevole per il morale della truppa.
Ciò – si legge nella relazione al Codice penale militare del 1941 – costituisce una condotta associativa potenzialmente " contagiosa che deve essere tenuta lontano dalla milizia".
La tutela anticipata del bene giuridico *disciplina* prefigurata dal legislatore – tale da indurre i migliori studiosi a ipotizzare la figura del reato di *pericolo presunto* – è intuitivamente collegata alle ragioni storiche delle norme penali militari in materia di sedizione.

Anche la Corte Costituzionale – con la fondamentale sentenza n. 126 del 1985 – del resto ha espressamente riconosciuto che la tutela penale rappresentata dal codice penale militare di pace – sia riconducibile ad ipotesi di *pericolo del pericolo* e quindi, di penalizzazione della condotta a titolo di **presunzione del pericolo.**
La Corte – nel richiamato arresto giurisprudenziale – distingue tra fattispecie di : a) sedizione in senso stretto ; b) fattispecie *minori e/o complementari alla condotta sediziosa.*
La condotta di sedizione in senso proprio è quella disciplinata dall'art. 183 c.p.m.p che incrimina " *il militare , che pubblicamente compie manifestazioni sediziose o emette grida sediziose* (con la pena della reclusione militare fino ad un anno).
La norma è chiaramente – come osservato in dottrina – una norma che ricalca la fattispecie ordinaria di cui all'art. 654 del codice penale.
Per il militare l'illecito è – pertanto- costruito intorno al paradigma normativo delle *" grida" (* di Manzoniana memoria) che pare evocare una condotta certamente pubblica (all'interno di strutture militari) amplificata dall'utilizzo di strumenti di diffusione di *slogan* quali, ad esempio, scritte, esposizioni di bandiniere, volantinaggio ecc.ecc.

3. I principali orientamenti giurisprudenziali

Il problema interpretativo – affrontato dalla giurisprudenza – riguarda dunque l'esatta definizione di sedizione penalmente rilevante.
Due sono in particolare i filoni contrapposti: 1) secondo un primo orientamento si rende necessaria *l'idoneità della condotta a suscitare* ***malcontento;*** 2) diversamente – altra tesi – sostiene la punibilità di una condotta comunque ribellistica e sovversiva prescindendo da ogni indagine circa l'idoneità a diffondersi nella truppa.
La norma – è evidente – sconta un *deficit* di tassatività e determinatezza – posto che nemmeno i diversi pronunciamenti della Corte Costituzionale (sentenze n. 120/1957 e n.15/1973) sono riusciti a fugare i perduranti dubbi di legittimità costituzionale evidenziati dalla dottrina più attenta.
Certo è che – in difetto di una (auspicabile) riforma legislativa i canoni elettivi che dovranno orientare l'interprete saranno : 1) la carica *destabilizzante* della condotta sediziosa e potenzialmente lesiva *dell'ordine pubblico* (cfr. ordinanza Corte Cost. n.57/1984) ed il ***dolo intenzionale*** inteso come volontà di porsi in un atteggiamento di *ostilità* e *ribellione* contro l'Autorità militare e le Istituzioni.
Tale interpretazione – desumibile come le tessere di un puzzle – dalla congerie di pronunce del Giudice delle Leggi è in grado – pur con qualche difficoltà – di coniugarsi con i nuovi spazi di azione che (prevedibilmente) caratterizzeranno l'operato delle Associazioni sindacali militari.
In questo modo condotte di critica, sia pure aspra, o comunque di disagio circa la risoluzione di reali problematiche, non potranno ricadere nell'alveo della fattispecie penale costituendo la sussistenza di tali circostanze elemento negativo della fattispecie o, quantomeno, causa scriminante ai sensi dell'art. 51 del c.p.
Anche la condotta di cui all'art. 182 c.p.m.p. rubricata come " *attività sediziose"* rientra nella categoria – di elaborazione dottrinal-giurisprudenziale – di fattispecie penale di sedizione " *in senso stretto"*.
La richiamata norma infatti incrimina " il militare, che svolge un'attività diretta a suscitare in altri il malcontento per la prestazione del servizio alle armi o per l'adempimento di speciali servizi (reclusione militare fino a due anni).
Anche per tale disciplina valgono le considerazioni già affrontate per l'art. 182 del c.p.m.p. in materia di tassatività/ determinatezza della fattispecie e offensività della condotta: trattasi di punibilità a titolo di " pericolo presunto".
In questo caso il problema interpretativo si pone semmai – come acutamente osservato dalla giurisprudenza in materia -sui requisiti *dell'attualità e dell'immediatezza della condotta con il bene oggetto della tutela* .
In tal senso soccorre l'attività ermeneutica della Corte Costituzionale (cfr. sent. 500/19) secondo cui deve intendersi *attività sediziosa* **solamente la condotta idonea a ledere le esigenze di**

coesione, di efficienza, di funzionalità del servizio militare e dei compiti istituzionali delle Forze Armate con ciò richiedendosi – per l'integrazione del reato – ***un minimo di continuità e di organizzazione , requisiti necessari per raggiungere tale idoneità.***
Così risultano escluse dall'ambito di applicabilità della fattispecie incriminatrice sia le condotte a sfondo o di indole *sindacale* sia quelle espressione di profondi convincimenti ideologici /religiosi .
Coerentemente a tale impostazione ermenuetica per effetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (n.125/1986) della Corte l'art.180 co.1 del c.p.m.p. è stato espunto dall'ordinamento poiché ritenuto in contrasto con il diritto di libera manifestazione del pensiero dei militari.
La norma infatti prevedeva – quale unico elemento della (presunta) natura sediziosa della condotta – la presentazione in forma collettiva di un reclamo e di un'istanza da parte di più di dieci militari.
Sul punto il Giudice delle Leggi ha peraltro – significativamente affermato – che " *una libertà costituente cardine della democrazia nell'ordinamento generale (non) possa subire una limitazione dell'ampiezza e gravità suindicate in relazione alle esigenze proprie dell'ordinamento"* essendo anzi strumentale e funzionale ai principi di democraticità delle Forze Armate " *la pacifica manifestazione di dissenso dei militari nei confronti dell'Autorità".*
In questo modo torniamo al punto di partenza della nostra relazione ad alla difficile coesistenza tra reati di sedizione e principi di libertà in materia di associazionismo sindacale militare.
In tal senso anzi forse tutti i reati di sedizione militare dovrebbero essere espunti dall'ordinamento generale poiché ormai relegati ai trattati di storia del diritto piuttosto che a quelli di diritto positivo.
La Corte Costituzionale non è stata dello stesso avviso: infatti la pronuncia di illegittimità costituzionale non ha infatti riguardato il secondo comma dell'art. 180 del c.p.m.p. la cui norma prevede che " se la domanda, l'esposto o il reclamo è presentato da quattro o più militari *mediante pubblica manifestazione,* la pena è della reclusione militare da sei mesi a tre anni".
La *ratio* di tale pronuncia – pur ascrivibile ad un reato di sedizione di tipo complementare – è da rinvenirsi nell'esigenza di prevenire il clamore di una richiesta collettiva pubblica e, come tale, idonea a riverberarsi all'esterno della Forza Armata con ciò ponendo a rischio la coesione dell'Istituzione militare.
In tal senso la limitazione di una fondamentale liberà personale trova la sua giustificazione nell'art. 52 della Costituzione quale contraltare dell'articolo 21 della Costituzione.
Rebus sic stantibus anche per i diritti sindacali connessi alle nuove associazioni professionali il discrimine tra liceità penale e non pare essere ancorato al criterio (sufficientemente determinato) di *pubblicità* o meno della manifestazione di critica e/o dissenso.
Un precedente è – del resto – rappresentato dalle pronunce giurisprudenziali assolutorie (degli anni '70) riguardo a forme di protesta *silenziosa* quali, ad esempio, la c.d. *astensione dal rancio.*
In previsione – appare dunque plausibile – che ad essere oggetto di eventuali incriminazioni saranno **esclusivamente** adunanze *sovversive* , ovvero che si caratterizzino per modalità e contenuti di aperta ostilità e/o ribellione all'Autorità.
In tal senso la norma che – potenzialmente – si presta ad una maggiore " interferenza" con le riconosciute libertà sindacali appare, senza dubbio, quella di cui all'art. 184 c.p.m.p. che incrimina " il militare che raccoglie sottoscrizioni per una collettiva rimostranza o protesta in cose di servizio militare o attinenti alla disciplina, o che la sottoscrive (co.1) ovvero che " per trattare cose attinenti al servizio militare o alla disciplina *arbitrariamente* promuove un'adunanza di militari o vi partecipa".
La raccolta di sottoscrizioni, intervenendo in una fase tipicamente preparatoria rispetto alla presentazione di un'istanza o reclamo collettivo si pone in rapporto di progressione criminosa e, quindi, quale antefatto *non punibile* per le stesse ragioni di incostituzionalità che hanno comportato la pronuncia di illegittimità della norma di cui all'art. 180 co. 1 c.p.m.p.
In tale caso è addirittura lapalissiana la sovrapposizione con i diritti di protesta e rimostranza democratica garantiti dalla Costituzione e comunque dall'ordinamento militare.
La residua applicabilità della richiamata norma sembra trovare, quindi, l'unica *ratio* in una presunta esclusiva tutela del potere *autorizzatorio* dell'Amministrazione .
In buona sostanza – come affermato espressamente dalla Corte Costituzionale (n.31/1982) – appare meritevole di tutela l'esigenza che il diritto di riunione sia condizionato all'apprezzamento circa la

compatibilità con le esigenze del servizio attesa la necessità primaria di non distogliere i militari dalle primarie esigenze dell'Istituzione.
Come è stato giustamente osservato dalla migliore dottrina tale opzione interpretativa sembra eccessiva: in tal modo – infatti – l'ambito disciplinare (e dunque dell'irregolarità dell'adunanza) si sovrapporrebbe completamente a quello penale (quindi dell'illiceità della riunione) delegando all'atto amministrativo l'irrogazione della sanzione penale .
Ciò non può evidentemente essere attesa la natura autonoma del precetto penale rispetto a quello disciplinare non potendo assurgere il primo, in un' ottica costituzionalmente orientata, ad una figura di norma *ulteriormente* sanzionatoria rispetto a quella disciplinare.
Anche in tal senso – in definitiva – appare ipotizzabile una residua rilevanza penale delle sole condotte di riunione caratterizzata esclusivamente da una finalità *sovversiva dell'adunanza per l'illiceità degli scopi conseguiti.*
Anche l'art. 185 del c.p.m.p. contribuisce a disegnare la " cornice" normativa dei c.d. *reati – ostacolo* alla manifestazione di condotte sediziose.
Anche in questo caso la norma è costruita sul paradigma del *pericolo* in astratto costituito da una pluralità di soggetti agenti: sul punto infatti la norma punisce " più militari che rilasciano arbitrariamente attestazioni o dichiarazioni concernenti cose o persone militari" .
La sanzione edittale – in linea con la rilevanza sostanzialmente disciplinare della condotta – è sino sei mesi di reclusione comportando la necessità della richiesta del Comandante di Corpo ex art. 260 c.p.m.p. per la procedibilità penale.
Sul punto non è difficile immaginare quale potere tale norma – pur in presenza di una riconosciuta libertà sindacale – demandi al Dirigente quand'anche i militari si siano limitati ad esprimere il proprio pensiero pubblicamente (ad esempio su mass media o social media) su questioni attinenti al servizio in assenza di regolare e preventiva autorizzazione.
Facile pensare che tale autorizzazione non sarà mai concessa dalle SS.AA. in presenza della norma disciplinare del regolamento di disciplina militare che impone il dovere di *riserbo* sulle questioni militari punendone la violazione – tra l'altro- con la consegna di rigore laddove si configuri, appunto " *una trattazione pubblica non autorizzata di argomenti a carattere riservato".*
Alcune considerazioni finali *de jure condendo* traendo spunto – sia pure sinteticamente – dai lavori parlamentari che si sono succeduti nel corso della XVII^ e XVIII^ legislatura in ordine alla ormai non più procrastinabile riforma del codice penale militare di pace.
Emerge infatti – dalla lettura dei predetti lavori – la volontà del Legislatore di abolire tutte le ipotesi criminose di cui all'art. 180 – 182 e 184 c.p.m.p. (costituenti una forma di esercizio in forma collettiva di prerogative di libertà sindacale e comunque di lecita manifestazione di dissenso)) mantenendo invece ferma la punibilità delle condotte di cui all'art. 183 del c.p.m.p. restando l'esigenza- per la coesione dell'Ordinamento Militare – di punire l'attività sediziosa che si manifesti pubblicamente per il pericolo *ribellistico* in tale condotta insito.
Ci auguriamo – in definitiva – che il legislatore colga l'occasione di una rivisitazione organica e complessiva dell' intera materia dei reati di disobbedienza e contro la disciplina cogliendo l'occasione propizia e (forse) irripetibile fornita dalla citata sentenza n.120 /18 della Corte.

Diritti sindacali dei lavoratori civili e diritti associativi dei lavoratori militari: differenze e similitudini

di *Silvia* CIUCCIOVINO[1]

Sommario: 1. Sulla portata del riconoscimento della libertà sindacale dei militari da parte di C. Cost. 120/2018 – 2. Sul contenuto della attività/azione sindacale immanente nel nucleo essenziale della libertà – 3. Sulla legittimità delle linee di indirizzo adottate in via amministrativa riguardanti le forme di interlocuzione sindacale ammesse

1. Sulla portata del riconoscimento della libertà sindacale dei militari da parte di C. Cost. 120/2018

Il principio di libertà sindacale oggi riconosciuto anche ai militari dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 120/2018 ha un radicamento nelle fonti del diritto internazionale, tanto che la Corte ha riconosciuto tale libertà proprio in forza dei principi sovranazionali. Tuttavia la libertà sindacale dei militari non è direttamente, né incondizionatamente riconosciuta dalle fonti internazionali ed europee che, infatti, ne rimettono la disciplina sia nell'*an* sia nel *quomodo* agli ordinamenti nazionali.

Basti qui ricordare che la Convenzione OIL sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale n. 87/1949 all'art. 9 stabilisce che "La legislazione nazionale dovrà determinare in quale misura le garanzie previste dalla presente convenzione si applicheranno alle forze armate ed alla polizia".

Del pari la Convenzione OIL sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva n. 98/1949 all'art. 5 prevede che "La legislazione nazionale dovrà determinare in quale misura le garanzie previste dalla presente convenzione si applicheranno alle forze armate ed alla polizia".

Analogamente l'art. 11 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo in materia di "Libertà di riunione e associazione", nel sancire la libertà di riunione pacifica e la libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi, afferma espressamente che "Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato".

Analogamente l'art. 5 della Carta sociale europea relativa ai "Diritti sindacali", nello stabilire la libertà dei lavoratori e dei datori di lavoro di costituire organizzazioni per la protezione dei loro interessi economici e sociali ed aderire a queste organizzazioni, prevede pure che "Il principio dell'applicazione di queste garanzie ai membri delle forze armate e la misura in cui sarebbero applicate a questa categoria di persone è parimenti determinata dalla legislazione o dalla regolamentazione nazionale".

Dall'insieme di queste fonti internazionali ed europee emerge come nel quadro sovranazionale il riconoscimento della libertà sindacale alle forze armate, lungi dall'essere automatico ed incondizionato, sia rimesso alle valutazioni degli Stati nazionali e tolleri restrizioni e condizionamenti connessi alla specialità delle funzioni svolte dai militari.

Va ricordato, peraltro, che le norme nazionali che limitavano la libertà sindacale dei militari sotto il profilo anche associativo sono state considerate in passato dalla Consulta (C. Cost. n. 449/1999) costituzionalmente legittime e non in contrasto con l'art. 39 Cost. in ragione della necessità di bilanciare il principio di libertà sindacale con altri principi recati dalla stessa Carta costituzionale e specialmente con l'art. 52 Cost. Sicché l'associazionismo e l'azione sindacale dei militari sono stati considerati dalla Corte Costituzionale non compatibili "con i caratteri di coesione interna e

[1] Professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università Roma Tre.

neutralità dell'ordinamento militare" mentre "la salvaguardia dei diritti fondamentali spettanti ai singoli militari quali cittadini, anche per la tutela di interessi collettivi" va ammessa "ma non necessariamente attraverso il riconoscimento di organizzazioni sindacali".
Oggi Corte Cost. n. 120/2018 corregge parzialmente il precedente orientamento per tener conto del pronunciamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel frattempo intervenuto, avente ad oggetto l'art. 11 della Convenzione europea sopra ricordata. Secondo la Corte di Strasburgo[2], infatti, è da escludere che la facoltà riconosciuta agli Stati contraenti di introdurre restrizioni all'esercizio dei diritti sindacali dei militari, possa spingersi fino a al punto di negare in radice il diritto di costituire associazioni a carattere sindacale. Da qui la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1475, secondo comma, d. lgs. 66/2010 e l'apertura alla costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale nei limiti che dovranno essere fissati dalla legge.
Onde consentire l'immediata operatività della pronuncia con la possibilità dei militari di costituire associazioni sindacali da subito, anche prima del divisato intervento legislativo, la Corte traccia un preciso percorso di carattere amministrativo per la costituzione dei sindacati militari e individua gli ambiti di operatività dell'azione sindacale escludendo in radice alcune materie dalla loro competenza (materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale).
Nel periodo transitorio la Corte riconduce la costituzione delle associazioni sindacali alla medesima procedura autorizzatoria prevista dal d. lgs. 66/2010 per le associazioni dei militari in generale, attribuendo al Ministro della Difesa il compito di verificare i requisiti necessari anche procedendo ad un "esame dell'apparato organizzativo, delle sue modalità di costituzione e di funzionamento" (punto 16.1. C. Cost. 120/2018).
Si può, quindi, concludere alla luce di quanto succintamente richiamato che la sentenza della Corte del 2018: a) in accordo con la portata dei principi internazionali, non dà ingresso ad un riconoscimento incondizionato del principio di libertà sindacale alle forze armate; b) non postula l'estensione ai militari del diritto sindacale vigente per i lavoratori pubblici e privati; c) esclude il riconoscimento di una libertà di associazione sindacale ai militari non specificamente regolamentata; d) stabilisce alcuni limiti della libertà sindacale già desumibili dalle norme costituzionali e ritiene comunque indispensabile l'intervento del legislatore per la fissazione degli ulteriori limiti; e) esclude l'ammissibilità di un vuoto normativo anche nel periodo transitorio; f) nel periodo transitorio per permettere comunque l'operatività del principio di libertà sindacale riconduce la costituzione delle associazioni sindacali alla medesima procedura autorizzatoria di cui all'art. 1475 d. lgs. 66/2010 ritenendo doverosa da parte dell'amministrazione (Ministro della difesa) la verifica unilaterale dei requisiti indispensabili perché le associazioni sindacali dei militari possano legittimamente costituirsi ed operare.
Va ulteriormente precisato che nel periodo transitorio, in attesa dell'intervento legislativo, la tutela degli interessi dei militari non ha subito alcuna soluzione di continuità in quanto permane e non è stato intaccato neppure dalla sentenza della Corte costituzionale il collaudato e pienamente operativo sistema della rappresentanza militare, disciplinato dalle norme del codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66 del 2010, di seguito per brevità "COM") e del relativo regolamento (d.P.R. n. 90 del 2010). La rappresentanza militare, infatti, è preposta a svolgere tipiche funzioni di rappresentanza e difesa degli interessi collettivi dei militari, attraverso pareri, proposte e richieste, relativamente a "tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari" (art. 1478, quarto comma, COM). Inoltre a tali organismi è riconosciuta la possibilità di presentare istanze di carattere collettivo relativamente alle ulteriori tematiche indicate dall'ottavo comma dello stesso art. 1478 COM. Ai rappresentanti del Consiglio centrale di rappresentanza (COCER) spetta inoltre il diritto di concertazione ai fini dell'adozione dei provvedimenti normativi che disciplinano i contenuti del

[2] Sentenze della Corte di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell'uomo) quinta sezione, emesse in data 2 ottobre 2014, Matelly contro Francia e Association de Défense des Droits des Militaires (ADefDroMil) contro Francia; in cui veniva in rilievo la costituzione di un'associazione professionale a carattere sindacale fra militari, associazione dichiarata incompatibile dalle autorità francesi con l'allora vigente articolo L.4121-4 del code de la Défense.

rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia anche ad ordinamento militare e delle Forze armate (cfr. d. lgs. 12 maggio 1995 n. 195).
Alla luce di tutto quanto osservato si può quindi ritenere che gli indirizzi adottati con circolare da parte dei Ministeri in relazione ai requisiti necessari per la verifica dei presupposti necessari ad autorizzare le associazioni sindacali professionali dei militari siano non soltanto legittimi ma necessari, medio tempore, per la stessa effettività del principio di libertà sindacale riconosciuto dalla Corte costituzionale.
Il vincolo amministrativo e procedurale indicato dalla stessa Corte come indispensabile per dare ingresso alle associazioni sindacali professionali dei militari può apparire a prima vista incoerente con il principio di libertà di associazione sindacale, così come storicamente formatosi nel nostro ordinamento, caratterizzato - come noto - dalla informalità e dal ripudio di ogni forma di controllo *esterno* al sindacato stesso. Tuttavia è chiaro che nessun semplicistico parallelismo può essere ipotizzato tra i modi e le condizioni con cui si è storicamente realizzato il principio di libertà sindacale nel settore privato (anche in ragione della perdurante anomia del diritto sindacale italiano) ed i modi e le condizioni con cui tali principio può fare ingresso oggi nell'ordinamento militare. Ordinamento la cui assoluta specialità è a chiare lettere riconosciuta dalle stesse fonti sovranazionali e dalla Corte costituzionale e richiede un necessario adattamento del principio di libertà sindacale in esito ad un doveroso bilanciamento tra valori costituzionali e, prima ancora, tra ordinamenti - quello militare e quello intersindacale - che tali valori innervano.
Lo spazio riconosciuto alla fonte amministrativa in questo ambito è da ritenersi pienamente ammissibile alla luce degli artt. 39 e 52 Cost. e perfettamente in linea con la sentenza n. 120/2018. E trattasi, invero, di una soluzione per i militari, nell'immediato, preferibile rispetto alla stessa impossibilità di costituire associazioni sindacali in mancanza dell'apposita regolamentazione di legge prefigurata dalla Corte costituzionale.

2. Sul contenuto della attività/azione sindacale immanente nel nucleo essenziale della libertà.

Per comprendere l'esatta portata dell'affermazione del principio di libertà sindacale per i militari è necessario richiamare alla mente il significato della espressione "libertà sindacale" necessario a circoscrivere quel nucleo minimale di garanzie che, come si è evidenziato, è richiesto dalle norme internazionali e conseguentemente riconosciuto dalla sentenza n. 120/2018 della Corte Costituzionale.
Non va dimenticato che la portata di tale principio ha preso forma in relazione al fenomeno sindacale sviluppatosi nel settore privato in un contesto caratterizzato dal pieno riconoscimento ordinamentale del conflitto sociale tra capitale e al lavoro (anche nella forma estrema della lotta sindacale per mezzo dello sciopero) e caratterizzato altresì dalla considerazione delle relazioni sindacali come mezzo di componimento di tale conflitto nonché di autotutela collettiva e promozione degli interessi privati della classe lavoratrice.
2.1. In estrema sintesi, e a costo di qualche semplificazione, nel nucleo essenziale della libertà sindacale costituzionalmente garantita va ricompresa innanzitutto la libertà di costituire associazioni sindacali - con conseguente riconoscimento del pluralismo sindacale – così come la libertà di aderirvi e di non aderirvi (c.d. libertà sindacale negativa). La libertà sindacale così intesa e riconosciuta in via generale dall'art. 39, primo comma, Cost. al di fuori dei luoghi di lavoro (per la concorrente necessità di garantire la libertà di intrapresa economica ex art. 41 Cost. e il dominio dell'imprenditore sulla propria impresa), ha trovato un significativo rafforzamento con l'art. 14 della L. 300/1970 che ha finalmente riconosciuto ai lavoratori la possibilità di costituire associazioni sindacali anche nei luoghi di lavoro.
2.2. La libertà sindacale è normalmente interpretata anche sotto il profilo organizzativo, come sottrazione del sindacato a verifiche e controlli esterni sulle forme organizzative interne. Sotto questo profilo molto rilevante è il passaggio della motivazione della sentenza n. 120/2018 che assume come indispensabile, ai sensi non soltanto dell'art. 52 Cost. ma anche dello stesso art. 39 primo comma, Cost., l'ordinamento interno democratico del sindacato militare. Cosa che implica

necessariamente una verifica esterna dello statuto associativo, dei criteri di conferimento delle cariche direttive, del numero degli iscritti, delle modalità di finanziamento, ecc.
2.3. La nozione di libertà sindacale comprende altresì l'autodeterminazione dell'ambito dell'interesse collettivo da rappresentare (motivo per il quale nel settore privato il gruppo rappresentato e i confini dello stesso - cioè la categoria professionale e contrattuale - sono stabiliti dallo stesso sindacato e non da entità esterne). Sotto questo profilo va evidenziato che la libertà sindacale dei militari incontra un limite essenziale nel fatto che la Corte autorizza l'associazionismo sindacale professionale, cioè dei corpi militari in servizio in regime di separatezza ed esclude la possibilità dei sindacati militari di aderire ad altre associazioni sindacali. Ecco allora che la libertà di associazione sindacale dei militari si connota *ab origine* come ben più circoscritta rispetto a quella che caratterizza in generale l'organizzazione sindacale dei civili, in quanto è rigidamente predefinito l'ambito ed il confine degli interessi da rappresentare. Più in particolare gli interessi in parola devono essere strettamente *professionali* dal punto di vista sia *soggettivo*, e quindi l'associazione può comprendere esclusivamente il personale militare in servizio, sia *oggettivo* in quanto l'azione sindacale deve essere riferibile esclusivamente a questioni attinenti al rapporto di lavoro senza possibilità di trascendere oltre questo ambito. Ben diversamente accade nel settore civile dove - come è noto - l'azione sindacale può essere diretta alla difesa e promozione di interessi anche più ampi di quelli strettamente professionali e finanche di carattere economico-politico[3].
Si comprende allora come possa considerarsi appropriata la definizione di associazioni professionali a carattere sindacale[4] ovvero di sodalizi professionali a carattere sindacale[5], in quanto si riconosce il carattere propriamente *sindacale* degli organismi di rappresentanza degli interessi dei militari, ma pure se ne rimarca la specialità rispetto alle comuni organizzazioni sindacali.
2.4. La libertà sindacale implica, altresì, sotto il profilo soggettivo il divieto di atti discriminatori, sia individuali sia collettivi, per motivi sindacali (cfr. artt. 15 e 16 L. 300/1970) e il divieto di sindacati di comodo (art. 17 L. 300/1970) costituiti e/o sostenuti dal datore di lavoro. Da qui, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 120/2018, deve sicuramente considerarsi compreso oggi anche il motivo sindacale tra i motivi discriminatori già vietati dall'art. 1468 COM.
2.5. Quanto al profilo dell'azione sindacale, è compresa nel principio di libertà sindacale naturalmente la rappresentanza dell'interesse collettivo dei lavoratori di cui il sindacato è esclusivo titolare, nonché il dispiegamento dell'azione sindacale diretta alla raccolta del consenso e delle adesioni, cioè il proselitismo sindacale e la raccolta di contributi sindacali, ma senza turbamento del normale svolgimento dell'attività produttiva (art. 26, L. 300/1970).
Quanto alle forme di interlocuzione sindacale, dalle più semplici alle più articolate (rappresentazione alla controparte dell'interesse collettivo, informazione, consultazione, concertazione, contrattazione) - salve le eccezioni espressamente previste dal legislatore che ne può regolare, limitare o sostenere le forme di realizzazione - queste sono di regola rimesse alla capacità del sindacato di proporsi effettivamente come interlocutore nella dinamica dei rapporti di forza tra le parti, che è coessenziale al fenomeno sindacale. Ciò significa che il sindacato non può *pretendere* di essere interlocutore necessario della controparte; si deve invece *conquistare* questo ruolo con le proprie forze, innanzitutto dimostrando di avere una capacità rappresentativa degli interessi collettivi di riferimento.
La libertà di azione sindacale, *sub specie* di raccolta del consenso e delle adesioni, è sufficiente a garantire al sindacato la possibilità di accrescere la propria rappresentatività e, con essa, la propria forza nella dialettica delle relazioni sindacali imponendosi appunto alla controparte come

[3] Cosa radicalmente da escludere per i militari, anche in ragione del divieto di propaganda politica dei militari (art. 1350 COM) e l'obbligo dei militari di mantenersi al di fuori delle competizioni politiche (art. 1483 COM).

[4] Utilizzata dal Consiglio di Stato nel parere 14 novembre 2018, ma storicamente dallo stesso legislatore proprio al fine di limitare l'associazionismo sindacale dei militari: cfr. già l'art. 8, primo comma, L. 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), che vieta agli appartenenti alle Forze armate di costituire "associazioni professionali a carattere sindacale" e poi l'art. 1475, secondo comma, COM ora oggetto del giudizio di costituzionalità.

[5] Definizione utilizzata dalle circolari ministeriali e stigmatizzata dal Documento come inappropriata e sminuente delle prerogative sindacali riconosciute ai militari, ma a dire il vero, semanticamente il termine sodalizio è sinonimo di associazione e storicamente se ne è consolidata un'accezione più che positiva.

interlocutore. Sicché le forme di interlocuzione sindacale sono, per così dire, una conseguenza della effettiva rappresentatività di un sindacato, si potrebbe dire l'effetto e non il presupposto della sua azione.
2.6. Dalla libertà sindacale, inoltre, vanno doverosamente tenute distinte quelle prerogative e diritti sindacali che sono riconducibili alla normativa *promozionale* dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro. Normativa che ha trovato riconoscimento, nel settore privato, con lo Statuto dei lavoratori (L. n. 300/1970) attraverso la previsione della possibilità per sindacati adeguatamente selezionati, in quanto dotati di particolare rappresentatività, di costituire speciali rappresentanze sindacali qualificate a livello aziendale (r.s.a./r.s.u.). A tali soggetti sindacali, e solo ad essi, vengono riservati speciali e penetranti "diritti sindacali" da riconoscersi nelle unità produttive con più di quindici dipendenti, talune volte anche in coincidenza con l'orario di lavoro e quindi con sacrificio del normale svolgimento dell'attività produttiva, come il diritto di riunirsi in assemblea (art. 20), di indire referendum su materie di interesse sindacale (art. 21), di disporre di locali e spazi per l'affissione di comunicati (art. 25 e 27), di godere di permessi sindacali retribuiti e non retribuiti (art. 23 e 24), ecc.
Questa distinzione tra la libertà sindacale di base a valenza generale e diritti sindacali riservati alle rappresentanze sindacali qualificate nelle unità produttive medio grandi è stata in più occasioni giudicata costituzionalmente legittima, ed anzi necessaria, dalla Corte Costituzionale (cfr. C. Cost. n. 30/1990, n. 334/1988; n. 54/1974), che ne ha così anche disegnato i confini e le ragioni.
Basti qui rammentare questo significativo e "storico" passaggio della sentenza n. 30 del 1990 della Consulta: "*la protezione accordata dallo Statuto dei diritti dei lavoratori alle organizzazioni sindacali si articola su due livelli. Ad un primo livello, comune a tutte, viene assicurata la libertà di associazione e di azione sindacale, che comprende altre importanti garanzie, quali la tutela contro atti discriminatori, anche sotto forma di trattamenti economici collettivi, la libertà di proselitismo e collettaggio (artt. 15, 16, 26), l'accesso ad altri importanti diritti di esercizio collettivo, come quelli sanciti dagli artt. 9 e 11. A garanzia del libero sviluppo di una normale dialettica sindacale stanno poi il divieto di sindacati di comodo (art. 17) e la tutela -per le organizzazioni a dimensione nazionale-contro la condotta antisindacale del datore di lavoro (art. 28). Il secondo livello esprime la politica promozionale perseguita dal legislatore al precipuo fine di favorire l'ordinato svolgimento del conflitto sociale, e comporta una selezione dei soggetti collettivi protetti fondata sul principio della loro effettiva rappresentatività. Ad essi sono attribuiti diritti ulteriori idonei a sostenerne l'azione, come quelli di tenere assemblee, disporre di locali, fruire di permessi retribuiti, ecc*.".
La Consulta in molte occasioni ha sottolineato (sentt. nn. 54 del 1974 e 334 del 1988, 30 del 1990) la razionalità della scelta legislativa di riservare soltanto a sindacati dotati di un diverso e più elevato grado di effettiva rappresentatività la tutela rafforzata del diritto sindacale promozionale, necessaria ad impedire un'eccessiva dispersione e frammentazione dell'azione dell'autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori.
2.7. Alla luce dei sommi richiami svolti appare allora molto più semplice tratteggiare la portata di quel nucleo essenziale minimo di prerogative che l'affermazione del principio di libertà sindacale dei militari porta con sé. Una portata ben delimitata che sicuramente non può condurre a confondere le *organizzazioni sindacali* in generale con le *associazioni professionali a carattere sindacale* dei militari, così come non può portare a confondere le *prerogative di libertà* con i *diritti sindacali*, quale è – ad esempio – il diritto di riunione e di assemblea nei luoghi di lavoro.
Diritti sindacali che si qualificano come diritti *promozionali* dell'attività sindacale nel settore del lavoro civile, che spetterà al legislatore se del caso introdurre e disciplinare per i militari, innanzitutto però individuando i soggetti sindacali titolari degli stessi ed i criteri di verifica della rappresentatività sindacale qualificata che ne costituiscono il necessario presupposto selettivo. Diversamente argomentando si arriverebbe al paradosso di riconoscere ai sindacati militari diritti e prerogative più estese e penetranti di quelle riconosciute ai sindacati del settore civile!
Rientrano invece nelle prerogative di libertà sindacale, come detto, le attività di proselitismo e collettaggio senza turbamento del normale svolgimento dell'attività produttiva e, in linea generale,

la rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori nelle forme che prendono corpo nell'ambito delle dinamiche relazionali tra le parti, in base alla fisiologica dialettica che presiede alle relazioni sindacali che sono infatti basate, come già detto, sulla capacità di (auto)affermazione del sindacato.

3. Sulla legittimità delle linee di indirizzo adottate in via amministrativa riguardanti le forme di interlocuzione sindacale ammesse

Nelle more dell'intervento del legislatore, sono state emanate alcune circolari dal Ministro della Difesa e al Ministro dell'Economia e delle Finanze contenenti le linee di indirizzo da osservare da parte delle amministrazioni interessate riguardo al riconoscimento giuridico dei sindacati per gli appartenenti alle forze armate e alle forze di polizia ad ordinamento militare.

Tra le linee di indirizzo in parola si fa riferimento, dal un lato, all' "l'impossibilità di utilizzare i locali dell'Amministrazione" per svolgere attività di proselitismo sindacale o per ospitare le strutture territoriali delle OO.SS. e, dall'altro lato, si circoscrive la possibilità "di avviare un'interlocuzione solo a livello centrale" con lo Stato Maggiore di Forza Armata/Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri/Segretariato Generale della Difesa limitando l'interlocuzione a materie con "valenza di carattere generale o di interesse generale, se riferite a materie di carattere locale".

Rispetto a tali indicazioni, che potrebbero apparire compressive della dimensione e dei contenuti dell'interesse sindacale, sacrificandone in qualche misura il principio di libertà, si può osservare che, alla luce di quanto sopra ricordato, in mancanza di espresse norme di legge, proprio in base ai principi della libertà sindacale e del libero dispiegarsi delle relazioni collettive, non può trovare riconoscimento una *pretesa* del sindacato a stabilire relazioni sindacali nella forma della interlocuzione e della dialettica con la controparte ad un livello diverso - sia esso centrale o periferico - da quello che la controparte intende concedere. Soprattutto in questa fase transitoria di coesistenza del sistema della rappresentanza militare e del neonato associazionismo sindacale dei militari ed in attesa di una razionalizzazione legislativa delle forme, dei soggetti e delle sedi di confronto con le istanze collettive dei lavoratori.

Pertanto, ferma rimanendo la libertà di espressione e di manifestazione delle istanze collettive dei lavoratori - che è da ritenersi senz'altro legittima (pur se con le limitazioni anche penalmente rilevanti emergenti dall'ordinamento militare nel cui contesto si inscrivono) e implicita nel nucleo essenziale del principio di libertà sindacale che ha trovato riconoscimento nella sentenza n. 120/2018 della Corte - è da ritenersi altrettanto legittima la decisione dell'Amministrazione di instaurare relazioni dialettiche ad un livello centrale e non periferico, e con le modalità ritenute più opportune, anche per salvaguardare in modo concomitante l'interesse fondamentale alla coesione e unità dell'ordinamento militare.

Gli organi di rappresentanza militare: tra tradizione e innovazione

di *Giancarlo* TROTTA[1]

Sommario: 1. Introduzione – 2. La nascita della rappresentanza militare – 3. L'estensione del raggio d'azione dei Consigli – 4. Il ruolo di delegato della rappresentanza sindacale – 5. Il processo di sindacalizzazione – 6. Conclusioni

1. Introduzione

Dopo quaranta anni dalla nascita dell'istituto della Rappresentanza Militare, la Corte Costituzionale[2] ha sancito che la norma che impediva ai militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale[3] non è conforme ai principi della nostra Carta fondamentale.
Nel rimandare alla specifica disciplina legislativa, il "giudice delle leggi", nella considerazione del fatto che, nelle more, si sarebbe registrato il sorgere di associazioni di questo tipo, ha fornito alcuni indirizzi di carattere generale, quali la necessità, per i nascenti soggetti, di ottenere il preventivo assenso ministeriale e il mantenimento dei limiti, in termini di materie da trattare, già previsti per la Rappresentanza Militare
La disciplina si è arricchita, sul piano amministrativo, grazie ad alcune circolari emanate dai Dicasteri della Difesa e dell'Economia e delle Finanze, tendenti a regolamentare, in attesa di una norma specifica, l'operatività delle costituende associazioni.
Ne è conseguito che diversi soggetti hanno chiesto e ottenuto il necessario, preventivo assenso ministeriale. Si sono così costituite diverse associazioni, che hanno iniziato a svolgere la loro attività.
Nel frattempo, sono iniziati i lavori parlamentari per addivenire all'approvazione della legge che dovrà regolamentare le competenze e il funzionamento delle associazioni della specie. Innanzi alle Commissioni Difesa riunite della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica si sono svolte numerose audizioni, tra le quali quelle del Signor Ministro della Difesa, dei vertici delle Amministrazioni Militari, del Co.Ce.R. Interforze e delle Associazioni costituite.
Pertanto, accanto agli organi della Rappresentanza Militare legittimamente eletti e che continuano ad esercitare le proprie prerogative, si muove il "mondo" delle associazioni che hanno ottenuto l'assenso ministeriale.
Nel sottolineare che ci troviamo quindi in un delicato momento di transizione, il presente intervento intende svolgere un *excursus* della "storia" della Rappresentanza Militare e delle sue attribuzioni, per poi enucleare, con riferimento al tema della sindacalizzazione, i temi affrontati in seno al Consiglio Centrale di Rappresentanza dei Militari.

2. La nascita della Rappresentanza Militare

La c.d. "legge dei principi"[4] ha introdotto nell'ordinamento militare gli organismi della Rappresentanza Militare, distinti su tre livelli, centrale (il Co.Ce.R.), intermedio (i Co.I.R.) e di base (i Co.Ba.R.).
La composizione di tali Consigli è il risultato di elezioni aperte a tutti i militari, secondo un procedimento basato su livelli successivi, che vede gli aventi diritto votare per i propri rappresentanti di base, gli eletti nei Co.Ba.R. esprimere il proprio consenso per il livello intermedio e i delegati Co.I.R. eleggere a loro volta i membri del Consiglio Centrale di Rappresentanza.

---

1 Gen. B. G.d.F., Presidente Co.Ce.R. interforze.
2 Sentenza n. 120/2018.
3 Articolo 1475, comma 2, del Codice dell'Ordinamento Militare.
4 Legge 11 luglio 1978, n. 382.

Quest'ultimo è suddiviso in Sezioni, una per ciascuna Forza Armata e Corpo di Polizia ad ordinamento militare.
Nella formulazione originaria, agli organi della Rappresentanza Militare è stata attribuita la competenza a esprimere pareri, proposte e richieste su tutte le materie che formano oggetto di norme legislative o regolamentari circa la condizione, il trattamento, la tutela giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale dei militari. Inoltre, è stata loro riconosciuta la funzione di prospettare le istanze di carattere collettivo relative ai seguenti ambiti:

a. conservazione dei posti di lavoro durante il servizio militare, qualificazione professionale, inserimento nell'attività lavorativa di coloro che cessano dal servizio militare;
b. provvidenze per gli infortuni subiti e per le infermità contratte in servizio e per cause di servizio;
c. attività assistenziali, culturali, ricreative, di educazione civica e di promozione sociale, anche a favore dei familiari;
d. organizzazione delle sale convegno e delle mense;
e. condizioni igienico-sanitarie;
f. alloggi.

Sono state invece, sin da subito, escluse dalle competenze degli organi rappresentativi le materie concernenti l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico – operativo, il rapporto gerarchico – funzionale e l'impiego del personale.
Il successivo Regolamento per l'attuazione della Rappresentanza Militare[5] ha disciplinato nel dettaglio i procedimenti elettorali e le regole di funzionamento dei diversi organismi, chiarendo altresì che il sistema di rappresentanza:

- favorisce, nell'ambito interforze e all'interno di ciascuna Forza Armata e Corpo armato, lo spirito di partecipazione e di collaborazione e contribuisce a mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale militare nel superiore interesse dell'Istituzione;
- è competente a trattare i problemi relativi alle questioni che per la loro importanza e complessità devono comunque essere trattati dal Co.Ce.R. e quelli relativi alle istanze di carattere collettivo e di natura locale che possono trovare soluzione attraverso il solo rapporto fra le sezioni di Forza Armata o Corpo armato, gli organi intermedi e gli organi di base della rappresentanza e le Autorità militari competenti.

3. L'estensione del raggio d'azione dei Consigli

Con la legge 6 marzo 1992, n. 216[6], segnatamente l'articolo 2, il Parlamento ha conferito al Governo delega ad emanare un decreto legislativo tendente a definire in maniera omogenea, nel rispetto, tra gli altri, dei principi di cui alla legge n. 382/1978, "*le procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego delle Forze di Polizia, anche ad ordinamento militare […], nonché del personale delle Forze Armate, ad esclusione dei dirigenti […]*".
Tra i criteri direttivi indicati, mi sembra opportuno sottolineare come la legge abbia:

- richiesto di disegnare un procedimento che, per il personale militare, consentisse di pervenire ad una "*concertazione interministeriale*" nella quale la delegazione di ciascun Ministero coinvolto fosse composta in modo da assicurare "*un'adeguata partecipazione degli organismi di rappresentanza militare*";
- ribadito, nella sostanza, l'esclusione dei seguenti argomenti tra quelli rientranti nella competenza dei Consigli di Rappresentanza:
    - organizzazione del lavoro, degli uffici e delle strutture, ivi compresa la durata dell'orario di lavoro ordinario;
    - procedure per la costituzione, la modificazione di stato giuridico e l'estinzione del rapporto di pubblico impiego, ivi compreso il trattamento di fine servizio;
    - mobilità e impiego del personale;

[5] Adottato con decreto del Presidente della Repubblica 4 novembre 1979, n. 691.
[6] Di conversione del decreto legge 7 gennaio 1992, n. 5.

- sanzioni disciplinari e relativo procedimento;
- determinazione delle dotazioni organiche;
- modi di conferimento della titolarità degli uffici e dei comandi;
- esercizio della libertà e dei diritti fondamentali del personale;
- trattamento accessorio per servizi prestati all'estero.

Il decreto legislativo emanato a seguito dell'esercizio della delega[7] ha stabilito le procedure per addivenire all'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica[8] che disciplinano i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di Polizia, anche ad ordinamento militare e delle Forze Armate. Nella fase di concertazione, è prevista la partecipazione dei rappresentanti delle singole sezioni del Co.Ce.R, di modo da consentire la rappresentanza di tutte le categorie interessate.
Con questa norma, il legislatore ha ulteriormente declinato le materie rientranti nella competenza della Rappresentanza Militare, ricomprendendovi espressamente:

- il trattamento economico fondamentale e accessorio;
- il trattamento di fine rapporto e le forme pensionistiche complementari;
- la durata massima dell'orario di servizio settimanale;
- le licenze;
- l'aspettativa per motivi privati e per infermità;
- i permessi brevi per esigenze personali;
- il trattamento economico di missione, di trasferimento e di lavoro straordinario;
- i criteri di massima per l'aggiornamento professionale ai fini dei servizi di polizia[9];
- i criteri per l'istituzione di organi di verifica della qualità e salubrità dei servizi di mensa e degli spacci, per lo sviluppo delle attività di protezione sociale e di benessere del personale, ivi compresi l'elevazione e l'aggiornamento culturale del medesimo, nonché per la gestione degli enti di assistenza del personale;
- l'istituzione di Fondi integrativi del Servizio Sanitario Nazionale

Nel ribadire, poi, l'esclusione dalla competenza dei Consigli delle materie più volte evidenziate, il decreto legislativo ha introdotto la previsione della consultazione delle sezioni del Co.Ce.R. presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in occasione della predisposizione del documento di programmazione economico – finanziaria e prima della deliberazione del disegno di legge di bilancio[10].
Nel tempo, quindi, si è registrata un'estensione del raggio d'azione della Rappresentanza Militare, ricomprendendovi tematiche afferenti alle assenze dal servizio e al trattamento economico dei militari.

4. Il ruolo di delegato della rappresentanza militare

Dunque, la rappresentanza militare è un organismo interno all'Amministrazione, che interviene in un'ottica di più ampia collaborazione, dialettica, trasparenza e intesa a sostegno e stimolo del processo decisionale dell'Autorità gerarchica, al fine di tutelare gli interessi collettivi propri della condizione militare.
Il delegato esplica le proprie funzioni per motivi di servizio. Con il voto, oltre a ottenere il consenso, egli riceve il mandato di rappresentare i propri colleghi, con determinate facoltà e limiti.

---

7 Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195.
8 L'uno, emanato a seguito di accordo sindacale, destinato alle Forze di Polizia ad ordinamento civile, e gli altri due, predisposti a seguito di concertazione e indirizzati alle Forze di Polizia ad ordinamento militare e alle Forze Armate.
9 Per le sole Forze di Polizia ad ordinamento militare e non per le Forze Armate.
10 Articolo 8 – bis del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, aggiunto dall'articolo 7 del decreto legislativo 31 marzo 2000, n. 129.

Nell'espletamento del suo incarico mantiene tutti i diritti e doveri tipici della condizione militare e deve poter esercitare al meglio il mandato, avendo a disposizione il tempo necessario.
La sua posizione si caratterizza, da un lato, dal poter usufruire di particolari tutele in materia di mobilità, considerato che i trasferimenti ad altre sedi degli eletti, qualora pregiudichino l'esercizio del mandato, devono essere concordati con l'organo di rappresentanza. Dall'altro, si connota per delle limitazioni, oltre che sulle materie oggetto di attenzione, anche nel campo della comunicazione verso l'esterno. Il regolamento vigente[11], nel confermare infatti la valenza del verbale quale forma di esternazione della volontà del Consiglio, vieta espressamente ai singoli delegati la redazione di comunicati stampa.

5. Il processo di sindacalizzazione

Si è già accennato alla delicatezza del periodo che stiamo vivendo, caratterizzato dalla coesistenza degli organi della Rappresentanza Militare del XIImo mandato, eletti nella primavera – estate del 2018, e delle associazioni professionali a carattere militare.
Avendo il compito di tutelare gli interessi collettivi del personale con le stellette, il Co.Ce.R. Interforze ha affrontato lo specifico argomento e ha esternato la propria posizione sia verso il Ministro della Difesa che nel corso dell'audizione innanzi alle Commissioni Difesa della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica riunite, che stanno esaminando il disegno di legge predisposto a seguito della sentenza della Corte Costituzionale.
In via pregiudiziale, il Consiglio ha ritenuto inopportuna qualsiasi forma di coesistenza tra il sistema della Rappresentanza Militare e quello sindacale. Ove così fosse, si troverebbero a convivere, affrontando nella sostanza le stesse tematiche, un soggetto interno all'Amministrazione e assistito da una serie di tutele, e uno o più soggetti esterni. A meno di non voler creare una netta separazione di competenze, la coesistenza si risolverebbe quindi in una mera duplicazione di funzioni.
Ciò posto, due sono stati i temi intorno ai quali il dibattito si è rivelato più serrato.
Il primo concerne il modello da adottare, visto che, nel mondo delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, il sindacato è presente. A tale riguardo, dopo un attento esame della normativa che presiede al funzionamento dei sindacati nella Polizia di Stato, quel modello è stato ritenuto quello da prendere a base e dal quale partire per disegnare il sistema dei sindacati nelle Forze Armate, nell'Arma dei Carabinieri e nella Guardia di Finanza. Ovviamente, risalendo la legge al 1981, occorrerà apportare le modifiche indotte, direi naturalmente, dal mutamento profondo che ha interessato il nostro Paese sul piano istituzionale, politico, sociale ed economico. Non dunque una mera "copia", ma un adattamento di una norma che presiede da quasi quaranta anni alla tutela dei diritti degli appartenenti alla Polizia di Stato, i più vicini, per impiego, al personale delle Forze Armate e delle Forze di Polizia ad ordinamento militare.
Qualunque sia il modello individuato, e vengo al secondo tema, il Co.Ce.R. ha espresso l'assoluta necessità che, nella transizione dalla Rappresentanza Militare al sindacato, non vi sia alcuna soluzione di continuità. Ciò che deve sempre rimanere al centro dell'attenzione, in altri termini, è la tutela degli interessi collettivi dei militari, che deve essere assicurata senza alcuna interruzione. Per questo, la legge che dovrà regolamentare il nuovo istituto dovrà porsi il problema di modo che, anche considerando il contingente momento nel quale essa sarà emanata, non si determini alcun tipo di contraccolpo sui diritti dei colleghi in uniforme. Penso, ad esempio, al momento della concertazione, nel quale non ci si dovrà trovare nella condizione in cui non esiste più il Co.Ce.R. e non sono ancora definite le procedure per la stipula dell'accordo sindacale.

[11] Decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante "*Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

6. Conclusioni

Il compito che attende il legislatore è particolarmente arduo perché occorre costruire un modello pienamente adeguato alla struttura e ai compiti attribuiti alle Forze Armate e alle Forze di Polizia ad ordinamento militare, garantendo nel contempo che nessun passo indietro venga fatto nella tutela dei diritti dei militari.
In questo contemperamento si gioca il futuro del mondo con le stellette, una parte fondamentale del nostro Paese.